



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO  
FACULTAD DE DERECHO**

**"LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE  
DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO"**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTAN:**

**LUIS ALFONSO ALCALA GONZALEZ  
DANIEL CHOLULA GUASCO**

**DIRIGIDA POR:**

**MTRO. JORGE GARCÍA QUIROZ**

**CENTRO UNIVERSITARIO  
QUERÉTARO, QRO., MÉXICO  
2001**

**BIBLIOTECA CENTRAL UAQ  
"ROBERTO RUIZ OBREGÓN"**

No. Adq. 0647567  
No. Título \_\_\_\_\_  
Clas. 328.3  
A346n  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## INDICE.

### “LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”

	<b>Paginas</b>
<b>Introducción</b>	<b>1</b>
 <b>CAPITULO I FUNCION LEGISLATIVA</b>	
<b>1.1.- Conceptualización</b>	<b>4</b>
1.1.1.- Poder Legislativo	4
1.1.2.- Derecho Parlamentario	4
<b>1.2.- Origen del Parlamento</b>	<b>5</b>
<b>1.3.- Aspecto Histórico de México</b>	<b>6</b>
 <b>CAPITULO II. EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO</b>	
<b>2.1.- Congreso de la Unión</b>	<b>39</b>
2.1.1- Integración del Congreso de la Unión (Sistema Bicamaral)	39
2.1.2.- Integración de las Cámaras	42
2.1.3.- De la Cámara de Diputados	43
2.1.4.- De la Cámara de Senadores	45
<b>2.2.- Suplencia</b>	<b>46</b>

<b>2.3.- Quórum</b>	<b>47</b>
<b>2.4.- Periodo de sesiones</b>	<b>50</b>
<b>2.5.- Proceso Legislativo</b>	<b>51</b>
<b>2.6.- Facultades del Congreso de la Unión</b>	<b>56</b>
<b>2.6.1.- Desde el punto de vista de su actuación</b>	<b>56</b>
<b>2.6.2.- Desde el punto de vista material</b>	<b>57</b>
<b>2.6.2.1.- Facultades Legislativa</b>	<b>57</b>
<b>2.6.2.2.- Facultades Administrativas</b>	<b>74</b>
<b>2.6.2.3.- Facultades Jurisdiccionales</b>	<b>78</b>
<b>2.6.2.4.- Otras Facultades Legislativas del Congreso</b>	<b>79</b>
<b>2.7.- Cámara de Diputados</b>	<b>80</b>
<b>2.7.1.- Requisitos para ser diputados</b>	<b>80</b>
<b>2.7.2.- Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados</b>	<b>84</b>
<b>2.8.- Cámara de Senadores</b>	<b>90</b>
<b>2.8.1.- Requisitos para ser Senador</b>	<b>91</b>
<b>2.8.2.- Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores</b>	<b>91</b>

### **CAPÍTULO III. AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO.**

<b>3.1.- Autonomía</b>	<b>98</b>
<b>3.2.- El poder Legislativo en la vida Constitucional y política de México</b>	<b>98</b>
<b>3.3.- Reglas del Sistema Político tradicionales</b>	<b>99</b>
<b>3.4.- La Importancia del Fortalecimiento del Poder Legislativo</b>	<b>111</b>

## **CAPÍTULO IV. NUEVA ESTRUCTURA DEL PODER LEGISLATIVO**

<b>4.1.- Equilibrio de poderes en el congreso de la Unión</b>	<b>113</b>
<b>4.2.- La nueva estructura de la Cámara de Diputados</b>	<b>115</b>
<b>4.3.- La nueva estructura de la Cámara de Senadores</b>	<b>125</b>
<b>4.4.- Análisis Político de la Nueva Estructura del Poder Legislativo</b>	<b>127</b>
<b>4.5. Posibilidades de reelección de Legisladores Federales</b>	<b>131</b>

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>139</b>
---------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>146</b>
---------------------	------------

# **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

## **INTRODUCCION.**

Los órganos de gobierno deben ejercer plenamente sus funciones y atribuciones que le ha otorgado la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de obtener una división y colaboración entre los poderes de la Unión.

En México, mucho tiempo se había cuestionado al poder Legislativo y si cumplía con la función que le encomendaba la propia constitución, o solo era un órgano que se limitaba a complacer al Presidente de la República, dejando a un lado su carácter de organismo representativo y de contrapeso del Poder Ejecutivo.

Pero los cambios económicos y sociales, la pluralidad que se a convertido en una constante en la actuación política, la participación ciudadana que aumenta día con día y que trae aparejada un aumento en nuestro cultura política, así como la búsqueda del dialogo para la negociación de intereses comunes, ha traído como consecuencia la necesidad de transformar las instituciones para alcanzar un fortalecimiento a nuestra vida democrática.

No cabe duda que el Presidencialismo que se ejerció durante muchas décadas en nuestro país está quedando atrás, dando paso a una mayor participación de otros órganos de gobierno, entre los que destacan el Poder Legislativo fortaleciéndose no solamente para ayudar en el proceso democratizador de nuestra vida política, sino como medio para mejorar la toma de decisiones públicas.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

La transformación del Poder Legislativo es una prioridad que no puede seguir aplazándose. Ello debe constituir sin duda el siguiente paso en el proceso integral de reforma del Estado a través de una reforma integral de la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo con el fin de fortalecer su posición, darle funcionalidad y robustecer sus funciones de supervisión y control frente al ejecutivo.

Nuestros Legisladores no han sido ajenos a dichas transformaciones, y es por eso que el pasado mes de septiembre de 1999 fue publicada la nueva Ley Orgánica del Congreso General en donde se busca que el Poder Legislativo pueda cumplir adecuadamente con sus funciones de control de los poderes públicos y de expedición de normas que nos permitan hacer frente a los grandes retos de una nación como la nuestra.

En el capítulo primero se analizará al Poder Legislativo a lo largo de la Historia, tanto mundial, como a nivel nacional; Definiendo lo que significa Poder Legislativo, Derecho Parlamentario, el Origen del Parlamento y Aspectos Históricos de México, donde se observará como a lo largo de la Historia a evolucionado la figura del Poder Legislativo y lo trascendental que es como poder de contrapeso del Poder Ejecutivo y Judicial.

Respecto al segundo capítulo se analizará toda la estructura del Poder Legislativo en México, conforme al ordenamiento superior del Estado Mexicano que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se analizará al Congreso

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

de la Unión, las Cámaras de Diputados y Senadores, sus Facultades, los requisitos para ser Diputado y Senador.

En el tercer capítulo se analizará lo que es la autonomía, también se hablará de la Autonomía del Poder Legislativo en el Estado Mexicano, la influencia del Poder Legislativo en la vida Constitucional y Política de México y la importancia de que se fortalezca el Poder Legislativo en México.

En lo que respecta al capítulo cuarto se analizará la estructura del Poder Legislativo en la actualidad y que se espera de la misma, ya que existirá en el papel un equilibrio de poderes en el Congreso de la Unión, la nueva estructura de las Cámara tanto de Diputados como de Senadores, un análisis político de la nueva estructura del Poder Legislativo y uno de los puntos más importantes que señalamos en esta tesis sería la posibilidad de la reelección de Legisladores Federales.

Son estas las razones por las que consideramos el tema de los Nuevos Escenarios Políticos y la Posibilidad de Dar una Auténtica Autonomía al Poder Legislativo y la necesidad de un nuevo régimen constitucional para que dicho poder pueda definir su correlación con los distintos poderes, en una democracia moderna y un recíproco equilibrio del poder político.

# **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

## **CAPITULO I FUNCION LEGISLATIVA**

### **1.1.- CONCEPTUALIZACION**

#### **1.1.1.- PODER LEGISLATIVO**

El conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del poder público: el Poder Legislativo, establece su competencia y precisa el proceso de la actividad legislativa, por la cual se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes.<sup>1</sup>

#### **1.1.2.- DERECHO PARLAMENTARIO**

El conjunto de normas que regulan las actividades internas de las asambleas legislativas de los estados en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios de sus miembros y relaciones entre los grupos políticos que las integran.<sup>2</sup>

Como menos observarlo no es mucha la diferencia entre la definición que presenta el derecho parlamentario y derecho legislativo, en nuestra opinión la definición de Derecho Parlamentario permite la inclusión de todos los aspectos relacionados con las funciones y organización interna de las asambleas legislativas, pero podría

---

<sup>1</sup> OCHOA, Campos Moisés, *“Fuentes Históricas del Derecho Legislativo Mexicano”*, México D.F., Cámara de Diputados, 1973, p.60.

<sup>2</sup> BERLIN, Valenzuela Francisco, *“Derecho Parlamentario”*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1993, p.33.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

traer algunas dificultades el hablar de derecho parlamentario en países como el nuestro en donde no existe un sistema parlamentario, pero esta diferencia solo es aparente, ya que no se debe confundir la denominación que se le dé a la Asamblea Legislativa con el régimen político en el que tal Asamblea se encuentre, es decir, Parlamento es un nombre genérico con el que se puede identificar a todas las asambleas en un régimen presidencial o parlamentario, ya que sólo se trata de una cuestión de terminología.

### **1.2.- ORIGEN DEL PARLAMENTO**

Los Parlamentos aparecen históricamente como organizaciones de representación y se puede empezar a hablar de Parlamento moderno cuando aparece el Estado liberal.

El parlamento moderno es una institución básica del Estado y centro de legitimación del mismo, asimismo existen tres modelos fundamentales del Parlamento que son el Inglés, el Francés y el Norteamericano, mismos que coinciden con algunas atribuciones entre las que se destacan:

- a) La Función Legislativa
- b) La Función Representativa
- c) La Función Controladora del Ejecutivo

Pero cada Parlamento refleja su historia Nacional y conformación de su Estado.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

El parlamento surge realmente con las primeras Constituciones, en donde se reivindican los derechos de los individuos, la Supremacía de la Ley y en donde aparece la idea de la Soberanía Nacional, misma que radica en el pueblo y en su voluntad y viene a desvirtuar con la idiosincrasia y lógica del absolutismo.

La concepción de pueblo – nación se encontraba muy débil y poco precisa, toda vez que no se tenía muy clara la noción de voluntad de pueblo o soberanía de la nación, sino que hasta nacieron dos mecanismos institucionales que fueron plasmados en las constituciones liberales, la de representación sin mandato imperativo y la categoría de ciudadanos, es decir, el derecho de elegir a sus gobernantes por medio del sufragio o voto.

Se tiene conocimiento que el primer parlamento moderno nació en Inglaterra en el Siglo XIII y a medida que se va desarrollando se va volviendo el depositario del interés de los ciudadanos, el absolutismo se fue debilitando dejando a su paso la creación de un poder moderno con el principio de la División de poderes con la finalidad de que un poder modere a otro poder, estos tres poderes serían el Legislativo, Ejecutivo y el Judicial.

### **1.3.- ASPECTO HISTÓRICO DE MÉXICO**

Entre 1808 a 1810, España vive uno de sus momentos históricos, mas relevantes al ser invadida por Napoleón y entrar a una severa crisis política y social, y no menos representativa, al ceder Fernando VII, la corona española a la familia de Napoleón, hecho que se registra, en la historia como un suceso,

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

sin precedente, ya que se había dado el caso de que las dinastías se extinguieran o haber sido derrotadas, pero nunca el caso de que cedieran su Corona.

El pueblo Español, ante esta situación, decide organizarse para recuperar su soberanía, misma que había sido depositada en el Rey, pero al no estar este, esta soberanía tenía que regresar al pueblo, se organizan las juntas provinciales, para después integrar una sola junta, en donde se restaurara la Nación, al crearse una Constitución con la cual la Monarquía deja de ser absoluta, para convertirse en Constitucional, dos principios proclamados en la declaración Francesa de 1779, se acogen en la Carta Española de 1812, la radicación de la Soberanía en la Nación y la potestad legislativa como lo establecen los artículos siguientes:

Artículo 3. La Soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a esta, exclusivamente, el derecho de establecer sus Leyes Fundamentales,

Artículo 4.- La Nación esta obligada a conservar y proteger por Leyes sabias y justas a la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos a todos los individuos que la componen.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> TENA, Ramírez Felipe, “*Leyes Fundamentales de México*”, 19º Edición, México D.F., Ed. Porrúa, 1995, p.60

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

La constitución de Cádiz, que fue jurada en España, el 19 de Marzo de 1812, y en la nueva España el 30 de septiembre del mismo año, sería una carta constitucional, que solo tendría observancia durante el periodo de los movimientos preparatorios de la emancipación.

La carta Gaditana que fue suspendida por el Rey Venegas, y poco tiempo después restablecida por Calleja, en alguna de sus partes, como es el caso de elecciones, de ayuntamientos, de diputados, para las cortes de España, y de representantes para las juntas provinciales, así como en lo referente a la organización de los tribunales, encargados de sustituir a las audiencias.

Dentro de aspectos muy importantes que toca la Constitución es la organización política, toda vez que crean las diputaciones provinciales, es un sistema basado en las diferencias locales, proveyendo a cada provincia de su propio Gobierno, el cual es representativo a demás de otorgar la independencia por cada provincia habrá una diputación, llamada provincial, como se establecía en su artículo 325 de la Constitución de Cádiz.

Artículo 325, en cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por su jefe superior.<sup>4</sup>

Por lo que respecta al ejercicio del poder Legislativo, en la Constitución Gaditana, se encomendó a las cortes ( artículo 27 ), y al Rey ( artículo 115 ).

---

<sup>4</sup> Idem, p.67

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

El Derecho Legislativo que emanó de Esta Constitución, establecía lo siguiente:

- 1).- La potestad de hacer las Leyes, reside en las cortes y en el Rey.
- 2).- Las cortes son la reunión de todos los diputados, que representan a la Nación, nombrados por los ciudadanos, en elección indirecta de tercer grado, uno por cada setenta mil habitantes o fracción.
- 3).- En consecuencia las cortes eran asambleas representativas, deliberante con funciones legislativas, y de sistema unicamaral.
- 4).- se autorizaban seis diputados provinciales, para el territorio de la nueva España.
- 5).- Los diputados que ejercían sus cargos dos años, no podía ser reelectos, para el periodo inmediato; eran inviolables por sus opiniones y, en ningún caso, podrían ser reconvenirlos por ellas,
- 6).- Las sesiones de las Cortes eran anuales, duraban tres meses constitutivos, y daban principio el primero de Marzo.

Este Derecho Legislativo a través del capítulo VII, del título II, de la Constitución Gaditana, estableció las facultades de la Corte, que eran las de: Proponer y decretar leyes e interpretarlas y derogarlas, en caso necesario; recibir el juramento al Rey, al Príncipe de Asturias y a la Regencia, resolver cualquier duda sobre la sucesión a la Corona; Elegir regente, del reino cuando lo previese la Constitución; aprobar los tratados; fijar los gastos de la Administración Pública; conocer o negar, la admisión de tropas extranjeras en el Reino; Dar ordenanza al ejercito, armada y milicia Nacional. Entre otras de sus facultades figuraban, las de intervenir en las materias: de contribuciones e

**“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

impuestos, de examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos, de aduanas y aranceles, de bienes nacionales, moneda, pesa y medidas, de industrias, educación, policía, y sanidad, de libertad de imprenta y de responsabilidad de los funcionarios.

La formación de las Leyes y su sanción fue materia del capítulo VIII, que contenía un verdadero reglamento.

El capítulo IX, confería al Rey la promulgación solemne de las Leyes.

El capítulo X establecía la diputación permanente de Cortes, primer antecedente de nuestro Derecho Legislativo, de la Comisión Permanente.

El capítulo XI se refería a las Cortes extraordinarias. Primer antecedente de nuestro Derecho Legislativo, en los periodos extraordinarios de sesiones del Congreso.

Fue tan completa y detallada esta legislación, que el Derecho Legislativo que sustentó sirvió de modelo, en su estructura, a los posteriores ordenamientos que han regido en la materia.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> GARCIA, Álvarez Juan Pablo, *“México y las Cortes de Cádiz Derechos del Pueblo Mexicano”*, Ed. XLVI, México D.F., Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, pp. 306, 307.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Para el 22 de Octubre de 1814 apareció el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana conocida como la Constitución de Apatzingán en donde se establecieron dos puntos fundamentales, la soberanía del pueblo y los derechos del hombre y con base a estos se reconocen la representación nacional adoptando una forma de Gobierno Representado con la división tradicional tripartita del poder público a manera de un sistema de frenos y contrapesos.

Así el propio decreto en su artículo 11 dentro del capítulo de la Soberanía expresa que son las atribuciones de la soberanía, la facultad de dictar leyes y establecer a través de las juntas electorales de provincia la forma de integración de los tres supremos poderes que son, el Supremo Congreso, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

Aunque la Carta de Apatzingán parte del principio de que los tres poderes son jerárquicamente iguales, la supremacía le corresponde al legislativo ya que tanto el ejecutivo como el judicial dependen de aquel, lo anterior se debe a que los legisladores reconocían en el poder legislativo la Representación Popular adoptado un sistema congresional unicamaral.

Artículo 44. Permanecerá el cuerpo representativo del a soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano, se crearan además dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno y la otra con la de supremo tribunal de justicia.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Las atribuciones que le pertenecen al poder legislativo en la constitución de Apatzingán.

- a) Iniciar leyes, quedando al ejecutivo solamente la promulgación de las mismas, pues hubo de corresponderle la función legislativa en toda su extensión, ya que podía examinar y discutir los proyectos de Ley que se propagan, sancionar las Leyes, interpretarlas, derogarlas en caso necesario.
- b) Tener bajo sus ordenes a las tropas pudiendo aumentarlas o disminuirlas, así como la facultad de decretar la guerra.
- c) Facultad exclusiva del nombramiento de los ministros públicos.
- d) Facultad en materia hacendaría, en el establecimiento de impuestos para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado, así mismo tenía facultades en materia aduanera, educación en la industria en materia de sanidad, en monedas, pesas y medidas, se le consagra la libertad de proteger la libertad de imprenta.
- e) La Facultad de calificar la elección de sus propios miembros y hacía efectiva las responsabilidades en que se pudieran incurrir los miembros integrantes de dichas supremas corporaciones.
- f) Asimismo se les confería facultades para regirse en interprete supremo de la Constitución.

Su texto dividido en dos partes las dogmática y la orgánica se desprenden las tesis fundamentales de la estructura constitucional: la Soberanía del Pueblo, los

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Derechos del hombre y la forma de Gobiernos Republicano con una división de poderes, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Pero desgraciadamente la Constitución de Apatzingán no corrió con mucha suerte toda vez inmediatamente después de que Calleja llegó a conocer del referido documento, no descanso hasta verlo destruido y con ello desaparecer con los principios liberales que contenía.

Con la entrada triunfan de Iturbide y el Ejército trigarante a la ciudad de México el 27 de Septiembre de 1821, se consuma la lucha armada de independencia.

Con los Tratados de Iguala y Córdoba, se establecía, fundamentalmente la obligación de constituir un imperio mexicano, no se daba la libertad al poder constituyente como emanación de la voluntad del pueblo para escoger una forma de gobierno.

En el plan de Iguala se anuncia un gobierno Monárquico, se impone como emperadores a Fernando VII, a los de su dinastía o a los de otra casa reinante, pero esta ambición genéricamente proscrita en dicho plan la asimiento a su favor Iturbide en los tratados de Córdoba, al establecer en ellos que, si los candidatos a emperador no aceptaban el cargo lo desempeñaría la persona que las cortes designaran.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Los mencionados tratados depositaron al poder legislativo en cuerpo denominado Junta provisional de Gobierno, mientras se reunían las Cortes.

El 24 de Febrero de 1822, quedó instalado el segundo congreso Mexicano, mismo que adoptó la Monarquía moderada Constitucional, con la denominación de Imperio Mexicano, sustituyendo a la Junta Provisional de Gobierno, como órgano encargado del poder Legislativo.

Decretando ese mismo día las siguientes bases Constitucionales:

1.- Los diputados que componen este Congreso, y que representan la Nación mexicana se declaran legítimamente constituidos, y que reside en él la Soberanía Nacional.

2.- En Consecuencia declaran que la religión católica apostólica, romana, será la única del Estado con exclusión de otra.

3.- Que adopta para su Gobierno la Monarquía moderada, Constitucional con la denominación de Imperio Mexicano.

4.- El soberano congreso llama al trono del imperio conforme a la voluntad genera- " En realidad la de Iturbide", Comenta al respecto Octavio Hernández- a las personas designadas en el tratado de Córdoba.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

5.- No conviniendo que queden reunidos el poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, declara el congreso que se reserva el ejercicio del poder legislativo, en toda su extensión, delegando interinamente el ejecutivo en las personas que componen la actual Regencia y el Judicial en los tribunales que actualmente existen, o que se nombrarán en adelante.

6.- El Congreso Soberano declara la igualdad de derechos civiles, y todos los habitantes libres del imperio, sea que quiera su origen.<sup>6</sup>

Asimismo el Congreso se atribuyó la soberanía Nacional, y se reservó el ejercicio del poder legislativo.

Y aunque estas bases sugerían la unificación del Congreso no tardó en adquirir relieve dentro de ellas, las tres tendencias las Borbonistas, las Iturbidistas y los Republicanos.

La aceptación de Fernando VII, o de algún otro miembro de su familia, al trono imperial de México, se volvía cada día mas lejana, pero contrariamente Iturbide con su partido, iba adquiriendo cada día mas, popularidad, y presencia política, hasta que instalado el tercer Congreso, el día 18 de Mayo de 1822, fue declarado emperador de México, sin embargo el Gobierno absolutista y déspota que ejercía el proclamado primero emperador, entró en pugna con el Congreso, hasta que fue disuelto en Octubre de ese mismo año.

---

<sup>6</sup> SAYEG, Helú Jorge, “*El Poder Legislativo Mexicano*”, México, Ed. Trillas, 1991, p.31

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Y en substitución del Congreso, Iturbide designa una junta instituyente, misma que era integrada por incondicionales del emperador y con el fin de darle al Imperio cierto aspecto de legalidad, la junta instituyente elabora, el reglamento provisional político del imperio mexicano con el que se declara abolida o derogada, la Constitución de 1812, ( artículo 1), y se atribuyó el Poder Legislativo ( artículo 25),

El descontento que provocó el absolutista imperio de Iturbide, aunado al hecho de haber disuelto el Congreso, trajo como consecuencia que Vicente Guerrero y Nicolás Bravo, junto con López de Santa Anna, iniciaron un movimiento en contra del emperador, en una de sus peticiones era la reinstalación inmediata del soberano Congreso. Iturbide envía a Echávarri, Cortazar y Lobato, a someter la revuelta, pero vuelven con el acta de casa mata, que donde se elegía establecer de nuevo, el disuelto Congreso.

Iturbide tuvo que acceder a esta coactiva petición en Marzo de 1823, y siendo insostenible su situación política, ya que por un lado tenía en su contra al Congreso, y por el otro lado tenía el pronunciamiento el plan de Casa Mata, se vio obligado a abdicar.

El congreso consideró que no había lugar a discutir la abdicación de Iturbide, por no haber sido nula la Coronación, y declara igualmente nula la sucesión hereditaria, e ilegales los actos realizados, desde la proclamación del imperio,

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

así mismo por decreto de fecha 8 de abril de 1823, declaró inexistente la forma de Gobierno, establecida en el plan de iguala en los tratados de Córdoba, y el decreto de 24 de febrero de 1822, quedando la Nación en absoluta libertad, para constituirse en la forma de Gobierno que mejor le pareciera.

La reinstalación del Congreso no tuvo los resultados que deseaban por el Plan de la Casa Mata, y en su lugar se estableció uno nuevo, reunidos el cinco de noviembre de 1823, y en cuyo seno prevaleció la idea federalista, habiendo expedido el 31 de enero de 1824, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en donde se adopta un sistema Federal y la división de poderes en Legislativo y Judicial.

En dicha acta se caracterizó a nuestro derecho legislativo en los siguientes términos:

1).- Adoptó el sistema de la división de poderes, al declarar que “el poder supremo de la federación, se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de estos en corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo”.

2).- Adoptó el sistema bicamaral, al aceptar que: “el poder legislativo de la federación residirá en una cámara de diputados y en un senado, que compondrán el congreso general”.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

3).- Dio a los diputados el carácter de representantes del pueblo y a los senadores representantes de los estado, al consignar que: “ la base para nombrar a los representantes de la cámara de diputados será población, cada estado nombrará dos senadores ”.

4).- Señalo las facultades exclusivas del congreso general, en el sentido de dar leyes y decretos para sostener la independencia nacional, conservar la paz y el orden público, mantener la unión federal, intervenir en materias hacendarías, de comercio, de guerra, etc.

La nota que incorporo a nuestro derecho Legislativo fue la creación del Senado, que con la Cámara de Diputados, componía al congreso general. En consecuencia, el sistema bicamaral data en México, de las disposiciones aprobadas el 31de Enero de 1824.

Nueve meses después el 4 de Octubre del mismo año se promulgo la primera Constitución de México independiente, en donde se adoptaron los mismos principios, consignados en el acta constitutiva de la federación mexicana.

Artículo 4. “La nación mexicana adopta para su gobierno, la forma de república, representativa, popular, federal”.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> TENA, Ramírez Felipe, Ob. cit. p.168

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Así mismo se le reconocía a los estados su propio gobierno con sus obligaciones y restricciones de acuerdo con las bases constitucionales que el código de 1824 observara, y se decretaba en términos generales la división de poderes a partir del artículo 6 hasta el artículo 144.

El poder Legislativo se deposita en dos cámaras, una de diputados que representa directamente al pueblo y la de senadores que representa a las entidades federativas.

Artículo 7. “Se deposita el poder Legislativo de la Federación en un congreso general una de diputados y otra de senadores”.<sup>8</sup>

Las disposiciones que dicha constitución contenía sobre el poder legislativo eran las más extensas y detalladas. La sección segunda titulada: “la cámara de diputados” comprendía entre sus disposiciones las siguientes:

- 1.- La cámara de diputados se compondrá de representantes.
- 2.- Estos eran elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los Estado, debiendo ser la elección indirecta.
- 3.- Las cualidades de los electores y la reglamentación de las elecciones serán prescritas por las legislaturas de los Estados.

---

<sup>8</sup> Idem, p. 169.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

- 4.- La base general para la elección de diputados será la población.
- 5.- Por cada 80,000.00 habitantes se elegirá un diputado, o por una fracción que pase de 40,000.00 habitantes.
- 6.- Los diputados suplentes serán elegidos en cada estado, razón de uno de cada tres propietarios o por una fracción que llegue a dos.
- 7.- El territorio que tenga más de 40,000.00 Habitantes nombrara un diputado propietario y un suplente que tendrá voz y voto en la formación de leyes y decretos. El territorio que no tuviera la referida población nombrara un diputado propio y un suplente con voz pero sin voto.
- 8.- Para ser diputado se requiere tener 25 años cumplidos y por lo menos dos años de vecindad en el estado o haber nacido en el.
- 9.- Los nacidos en territorio nacional, para ser diputados tendrán de tener ocho años de vecindad y ocho mil pesos de bienes y raíces, o una industria que les produzca mil pesos cada año.
- 10.- Se exceptúan de lo dispuesto anteriormente, los nacidos en cualquier parte de América, en los que deberá tener como mínimo tres años de vecindad.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

La sección tercera, de la cámara de Senadores establecía:

- 1.- El Senado se compondrá de dos senadores por cada estado.
- 2.- Estos serán elegidos a mayoría absoluta de voto por sus legislaturas.
- 3.- Serán renovados por mitad de dos en dos años.
- 4.- Para ser Senador se requieren todos los requisitos de los Diputados, exceptuando la edad que deberá de ser de 30 años cumplidos.

Bajo el título cuarto, consignaba entre otras cosas:

- 1.- Cada Cámara calificará las elecciones de sus respectivos miembros.
- 2.- Cualquiera de las dos Cámara podrá erigirse por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo.
- 3.- Los diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo.

La sección quinta, se ocupaba de las facultades del Congreso General.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

1.- Ninguna resolución del Congreso General tendrá otro carácter que el de ley o decreto.

2.- Enumeraba las facultades exclusivas del Congreso.

En la sección sexta, abordaba la formación de las Leyes.

1.- Podrán presentar iniciativas de ley o decreto: los Diputados y Senadores, el Presidente de la República y las legislaturas de los Estados.

2.- La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámara, con excepción de las que versen sobre contribuciones o impuestos, que son privativas de la Cámara de Diputados.

3.- Todos los proyectos de ley o decreto se discutirán sucesivamente en las Cámaras.

4.- Se establece el procedimiento para la aprobación o reprobación de los proyectos de ley o decreto.

5.- Para la formación de toda ley o decreto, se requiere en cada Cámara la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros.

La sección séptima estatúa:

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

- 1.- El Congreso General se reunirá anualmente del 1 de enero al 15 de abril, en sesiones diarias.
- 2.- A la apertura de sesiones asistirá el Presidente de la República, quien pronunciará un discurso análogo a este acto tan importante y el que presida el Congreso contestará en términos generales.
- 3.- El período de sesiones podrá prorrogarse hasta por 30 días.
- 4.- El Congreso General podrá reunirse en sesiones extraordinarias, y en ellas se ocupará exclusivamente del objeto u objetos comprendidos en su convocatoria.
- 5.- Durante el receso del Congreso General, habrá un consejo de Gobierno, compuesto de un senador por cada Estado.

Es conveniente destacar que en 1824 se dio vida constitucional a un sistema controlador de la propia constitucionalidad, con el nombre de consejo de Gobierno que sesionaría durante el receso del Congreso General y al que se conferían además, funciones similares a los que posteriormente se constituiría como Comisión Permanente. El consejo de gobierno se integra con la mitad de los

**“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

miembros del Senado a razón de uno por cada estado y se prevenía que su presidente nato fuese el vicepresidente de la República.<sup>9</sup>

“Art. 113. Durante el receso del Congreso general, habrá un consejo de gobierno, compuesto del a mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado”.

“Art. 116. Las atribuciones de este consejo son las que siguen:

- a. Velar sobre la observancia de la Constitución, de la Acta Constitutiva y Leyes Generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos.
- b. Hacer al presidente las observaciones que crea conducente para el menor cumplimiento de la Constitución y leyes de la Unión.
- c. Acordar por si solo a propuesta del Presidente, la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias, debiendo concurrir, para que haya acuerdo en uno y otro caso, el voto de las dos terceras partes de los consejeros presentes, según se indica en las atribuciones XVII y XVIII del artículo 110.
- d. Prestar su consentimiento para el uso de la milicia local en los casos de que habla el artículo 110, atribución XI.
- e. Aprobar el nombramiento de los empleados que designa la atribución IV del artículo 110.
- f. Dar su consentimiento en el caso del artículo 112, restricción I.

---

<sup>9</sup> SAYEG, Helú Jorge, Ob. cit., p.51

**“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

- g. Nombrar dos individuos para que, con el presidente de la Corte Suprema de Justicia, ejerzan provisionalmente el Supremo Poder Ejecutivo según el artículo 97.
- h. Recibir el juramento del artículo 101 a los individuos del supremo poder ejecutivo, en los casos prevenidos por esta Constitución.
- i. Dar su dictamen en las consultas que le hagan al Presidente en virtud de la facultad XXI del artículo 110, y en los demás negocios que le consulte”.<sup>10</sup>

Al presidente de la República se le otorgó la facultad de formular iniciativas de ley y el veto.

“Artículo 52. Se tendrán como iniciativa de ley o decreto:

- 1. Las proposiciones que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tuviere por convenientes al bien de la sociedad, y como tales las recomendaré precisamente a la Cámara de diputados”.

“Artículo 55. Si los proyectos de ley o decreto, después de discutidos fueren aprobados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de una y otra Cámara, se pasarán al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien, si también los aprobare, los firmará y publicará; y si no, los devolverá con sus observaciones dentro de diez días útiles, a la Cámara de su origen.”<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> TENA, Ramírez Felipe, *Ob. cit.*, p. 211

<sup>11</sup> *Idem.* p.176

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Además de concedérsele la potestad reglamentaria:

“Artículo 110. Las atribuciones del presidente son las que siguen:

II.- Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales”.<sup>12</sup>

Sin embargo el sistema Federal implantado por la constitución de 1824 no se prolongaría más allá de once años, la posición entre partidos que la misma ley fundamental en su artículo 84 suscito, al poner frente a frente al Presidente y Vicepresidente, siendo el último el rival vencido por el primero, no solo provoco descontentos y pronunciamientos políticos, planes, proclamas, cuartelazos, etc., que traerían como consecuencia que la Constitución fuese reemplazada.

Para el 9 de Septiembre de 1935, el Congreso se declaró estar investido por la Nación de amplias facultades, aún para variar la forma de Gobierno, fueron expedidas las siete leyes constitucionales en donde se estableció un sistema de división tetrapartita del poder público dividiendo al país en departamentos en lugar de estados, cumpliéndose así con la tradicional división de poderes y agregando a la constitución de 1836 el llamado Supremo Poder Conservador.

---

<sup>12</sup> Idem. p. 182

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Por lo que respecta a la organización del Poder Legislativo, siguió subsistiendo el Sistema Bicameral.

“Artículo 1 de la Tercera Ley. El ejercicio del poder legislativo se deposita en el congreso general de la nación, el cual se compondrá de dos cámaras”.<sup>13</sup>

Se le otorgaba a la Cámara de Diputados la función de iniciar leyes y se le reservaba a la Cámara de Senadores la simple facultad revisora consistente de aprobar o desaprobar pero nunca en modificar los proyectos de leyes o decretos que se le presentarán.

“Artículo 32 de la Tercera Ley. La cámara de senadores, en la revisión de un proyecto de ley o decreto, no podrá hacerle alteraciones, ni modificaciones, y se ceñirá a las fórmulas de aprobado, desaprobado, pero al volverlo a la Cámara de Diputados, remitirá extracto circunstanciado de la discusión, para que dicha cámara se haga cargo de las partes que han parecido mal, o alteraciones que estime el Senado convenientes.”<sup>14</sup>

Con la desaparición de los Estados, el Senado carecía de justificación jurídica y política, toda vez que el Senador garantizaba a representación Estatal ante el Legislativo Federal y los Estados había dejado de serlo para convertirse en departamento como anteriormente ya se había comentado.

---

<sup>13</sup> TENA, Ramírez Felipe, *Ob. cit.*, p. 212

<sup>14</sup> *Idem.* p. 216

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

La Cámara de Senadores estaba integrada por 24 miembros designados por las juntas departamentales a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Gobierno en Junta de los Ministros y de la Cámara de Diputados.

Si bien es cierto que las juntas estaban investidas con facultad electiva, esta sólo la ejercitaban con limitaciones, toda vez que solo podía escoger a las personas que estaban incluidas en las listas que los tres órganos anteriormente mencionados habían designados, sin poder designar a ningún otro que no estuviese comprendido en la mencionada lista.

Por lo que respecta a los Diputados, les correspondía la iniciativa de Leyes pero uno de los requisitos para ser Diputado era también ser tenedor de un capital, menor que el designado para los Senadores pero finalmente era un requisito el tener un capital determinado.

Como se puede observar el poder legislativo se había convertido en un cuerpo aristócrata con facultades considerablemente reducidas.

También en la constitución centralista de 1936 se observa, el fenómeno de colaboración funcional por lo que atañe al ejercicio del poder legislativo. Al Congreso General le incumbía expedir toda clase de leyes, pero en su formación constitucional tenía injerencia el Presidente de la República a través de la facultad de iniciativa y el veto (artículo 20 fracción I y artículo 35 de la Tercera Ley).

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

La iniciativa era también una de las facultades que también podía desempeñar las Juntas Departamentales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación respectivamente en materia de impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales y de Administración de Justicia (artículo 26 fracciones II y III).

Durante los seis años del centralismo existieron muchos sucesos desafortunados como la separación de Texas, se convocó nuevamente al Congreso Constituyente, mismo que quedó instalado en junio de 1842 con la finalidad de reformar el orden Constitucional, sin embargo tales proyectos no fueron discutidos, toda vez que el 19 de diciembre de 1842, Nicolás Bravo por decreto nombró una Junta de Notables encargados de formar las bases constitucionales mismas que llegarían a ser sancionadas como bases orgánicas en el año de 1843.

Con dichas bases se agudizaban aún más el régimen, se le da mayor injerencia a los departamentos en la composición del Congreso General, y el senado solamente asumía las facultades de un órgano revisor, puesto que no podía iniciar leyes o decretos se integraba por 63 miembros de los cuales debían contar con un capital mínimo de 2 mil pesos, asimismo dos terceras partes de sus miembros, serían designados por Asambleas Departamentales y los 21 restantes serían designados conjuntamente con la cámara de diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre distinguidos militares y eclesiásticos.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Y por lo que respecta a los Diputados estos serían elegidos uno por cada setenta mil habitantes o fracción de más treinta y cinco mil habitantes.

Pero la desorganización política que trajo consigo el centralismo, provocó que florecieran nuevamente los sentimientos federalistas.

Con el Plan de la Ciudadela del 4 de agosto de 1846 se desconoció al régimen Central y se propugnaba el restablecimiento del Sistema Federal y la formación de un nuevo Congreso Constituyente mismo que quedó instalado el 6 de diciembre de ese mismo año tomando la decisión de restablecer la constitución de 1824 en tanto se expidiera una nueva Ley.

Sin embargo el constituyente consideró necesarias algunas reformas así como algunas adiciones y modificaciones, de esta manera sería sancionada como Acta Constitutiva de reforma, el 18 de mayo de 1847.

Entre los cambios que introdujo el Acta Constitutiva y de reformas, está el de la supresión de la Vicepresidencia de la República, el de erección de nuevo Estado de Guerrero y el de un Sistema de Control de la constitucionalidad que se convertiría en nuestro actual juicio de amparo.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Y por lo que hacía al Poder Legislativo, se siguió adoptando el sistema bicameral, tratando de reintegrar a la Cámara de Senadores sus características y facultades originales.

Sin embargo poco después y con la revolución de Ayutla se gestó un nuevo orden constitucional, el cual recogía como antecedente la Constitución de Apatzingán.

La Constitución de 1857 restableció los poderes de la unión y el ejercicio de la soberanía popular, y lo consignaba en los siguientes artículos.

Art. 39. “La soberanía nacional por medio de los poderes en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo, y se instituye para beneficio”.

Artículo 41. “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los estados para lo que toca a su régimen anterior”.<sup>15</sup>

En consecuencia, para la Constitución de 1857, los poderes de la Unión eran órganos del ejercicio de la soberanía popular en lo que corresponde a la Nación, así como los poderes de los Estados, lo eran para lo que toca a su régimen interior.

---

<sup>15</sup> TENA, Ramírez Felipe, *Ob. cit.*, p.613

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Para la propia Constitución de 1857, como venía asentando nuestro Derecho Legislativo, los poderes de la Unión se caracterizaban según la teoría de la división de poderes. Precisamente bajo el título “De la división de Poderes”, consignaba:

Artículo 50. “El supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo”.<sup>16</sup>

Respecto al poder Legislativo, se le daban las características de un cuerpo colegiado, formado por una Asamblea denominada Congreso de la unión, con funciones deliberantes para los efectos del proceso legislativo y de control sobre ciertos actos del Ejecutivo.

La cuestión de adoptar el sistema bicameral fue muy debatida en el Constituyente de 1856-1857.

La supresión del Senado y la Instalación de una sola cámara en el congreso, trajo como consecuencia una de los debates entre los legisladores con los pros y los contra en cuanto restablecimiento del Senado.

---

<sup>16</sup> Ibidem

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Al Senado se le reprocho ser “la oposición ciega y sistemática”, se le tachó de ineficaz, porque “En vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía” (Argumentos del dictamen de la Comisión de Constitución).<sup>17</sup>

El propósito de suprimir el Senado, por lo que los constituyentes de 1857, ya que lo calificaron como una asamblea aristocrática, de carácter conservador y como un obstáculo que impedía la expedición de leyes progresistas.

En vano el ilustre diputado liberal, Francisco Zarco, hizo su defensa, explicando, que si se deriva del pueblo, el Senado puede ser una institución republicana y democrática. Pero además explicó que el sistema bicamaral es característico del Estado Federal en cuanto equilibra la representación de la entidades políticas que constituyen la Federación.

Pero el constituyente de 1856-1857, estableció finalmente que el Poder Legislativo quedaría integrado por una sola Cámara, la de Diputados ya que la consideraba la más alta expresión de la representación popular.

Art. 51 “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión”.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> OCHOA, Campos Moisés, *Ob. cit.*, p.35

<sup>18</sup> TENA, Ramírez Felipe, *Ob. cit.*, p.615

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Y a fin de que el pueblo tuviera una injerencia más directa, se estableció en un corto periodo de 2 años para el cargo de diputado, la elección del mismo era indirecta en primer grado, eligiéndose un diputado por cada cuarenta mil habitantes o fracción superior a veinte mil.

El Congreso era quien calificaba la elección de sus miembros y tenía, cada año, dos periodos de sesiones ordinarias, el primero comenzará el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre y el segundo improrrogable comenzará el 1º. de abril y terminará el último de mayo, durante sus recesos, funcionaba una Diputación Permanente, compuesta de un diputado por cada Estado y Territorio y se estableció que el Congreso tenía cada año dos periodos de sesiones ordinarias.

La Constitución adquiría el carácter de Pacto Federal, como consecuencia del movimiento en Ayutla en contra de la dictadura centralista de Santa Anna.

Varios años duró el debate sobre la cuestión legislativa en cuanto a que si el Poder Legislativo se divide en dos cámaras o si pertenecía integrado en una sola.

Fue el presidente Juárez quién sostuvo la idea de la reinstalación del Senado. Sus principios federalistas hicieron que presentase al congreso la iniciativa para que el Poder Legislativo de la federación se depositara en dos Cámaras.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Juárez hizo figurar la iniciativa entre las cinco proposiciones que aparecieron en la convocatoria de 4 de agosto de 1867, ya que ratificó el 13 de diciembre del mismo año. En circular de 3 de marzo de 1970, Juárez insistió:

“Con el establecimiento del Senado, los Estados tendrán una representación, directa e igual en la formación de la leyes.”<sup>19</sup>

En su última presentación ante el Congreso, el 1º. De abril de 1872, año de su muerte, recomendó a la representación nacional algunas reformas a la Constitución:

“Entre las reformas a que aludo –expresó- figura en el primer término la creación de un Senado, que modere y perfecciones la acción legislativa, constituyendo, además, el gran Tribunal para los delitos oficiales de los altos funcionarios”.<sup>20</sup>

Como el Senado representaba en realidad un factor de equilibrio político y el medio de presentación igualitaria de los Estados en el sistema federal, durante la Administración del presidente Sebastián Lerdo de Tejada se reformó la Constitución y se restableció el Poder Legislativo dividido en dos Cámaras: una de diputados y otra de senadores.

---

<sup>19</sup> PIZARRO, Suárez Nicolás, “*Reformas a la Constitución de 1857*”, 12º Edición, México D.F., Cámara de Diputados, 1997, p. 240

<sup>20</sup> OCHOA, Campos Moisés, *Ob. cit.*, p.36

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

En efecto, la reforma del artículo 51 de la constitución de 1857, de 13 de noviembre de 1874, decía.

“El poder legislativo de la Nación se depositará en un congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.<sup>21</sup>

En esta forma se volvió ya, definitivamente, al sistema bicameral.

La caracterización del poder Legislativo, como poder federal, responde a la trayectoria de las tres grandes Constituciones federales, que han alcanzado vigencia en México: la de 1824, la de 1857 y la de 1917. Pero en donde se encuentra mayor similitud en materia de derecho Legislativo, es entre las Constituciones de 1857 y 1917.

El Título Tercero de la Constitución de 1917 contiene los mismos capítulos y secciones sobre el Poder Legislativo que el Título Tercero de la Constitución de 1857. Estas materias, idénticas, comprenden:

De la división de Poderes.

Del Poder Legislativo.

De la Elección e Instalación del Congreso

De la Iniciativa y Formación de la Leyes

De las Facultades del Congreso

---

<sup>21</sup> PIZARRO, Suárez Nicolás, *Ob. cit.*, p.244

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

De la Comisión Permanente

Estas materias caracterizan a nuestro derecho Legislativo, en la siguiente forma:

- a) Se sustenta en la doctrina de la división de poderes, originalmente adoptada por las Constituciones de Cádiz y Apatzingán.
- b) Constituye un Poder Legislativo por medio del cual, junto con los otros poderes, el pueblo ejerce su soberanía. Este principio se ha sostenido desde los Elementos constitucionales de Rayón de 1811.
- c) Establece un Poder Legislativo de tipo federal, denominado Congreso General, desde la Constitución de 1824.
- d) Adopta el sistema congresional seguido desde 1824, ya que el Constituyente de 1916-1917 desechó definitivamente la forma parlamentaria.
- e) Continúa adoptando el sistema bicamaral.
- f) Constituye una Cámara de diputados compuesta de representantes de la Nación.
- g) Constituye una cámara de Senadores compuesta de dos miembros por cada estado, y dos por el Distrito Federal.
- h) Confiere a cada Cámara la calificación de las elecciones de sus miembros.
- i) Establece que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto.
- j) Establece que la iniciativa de la leyes compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la unión y a las legislaturas de los Estados, según lo estatuido desde la Constitución de 1824.
- k) Determina la discusión y votación sucesiva en ambas Cámaras para todo proyecto de ley o decreto que no sea de resolución exclusiva de alguna de ellas.

**“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

- l) Establece facultades que pertenecen al congreso General, facultades exclusivas de cada Cámara y Facultades iguales, pero separadas, para ambas Cámaras.
- m) Prosigue instituyendo la comisión Permanente, establecida desde la Constitución española de 1812.
- n) Adopta los períodos extraordinarios de sesiones, establecidos con las cortes extraordinarias, desde 1812.

En síntesis, el derecho Legislativo Mexicano vigente establece un Poder Legislativo de tipo Federal, de elección popular, autónomo en su Constitución y Facultades, coordinado en sus funciones con los otros poderes, permanentes, de sistema congresional bicamaral, colegiado, deliberante y conformador del régimen de derecho en el Estado Mexicano.

# **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

## **CAPITULO II. EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO**

### **2.1.- CONGRESO DE LA UNIÓN**

#### **2.1.1- INTEGRACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (SISTEMA BICAMARAL)**

ARTICULO 50. El Poder Legislativo de los estados unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de Senadores.<sup>22</sup>

Nuestra Constitución en lo que se refiere al Poder Legislativo el sistema de dos Cámaras, o bicamaral.

Nacido en Inglaterra dicho sistema, cuando en el siglo XIV se agruparon los integrantes del Parlamento por afinidades naturales en dos cuerpos distintos, cada una de las dos Cámaras representó a clases diferentes: la Cámara Alta o de los Lores representó a la nobleza y a los grandes propietarios y la cámara baja o de los comunes representó al pueblo.

El pueblo Norteamericano, también aplicó el sistema bicamarista con fines diferentes a los entonces conocidos, al conferir a la Cámara de Representantes, la representación del pueblo y al Senado la de los Estados.

---

<sup>22</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Art.50*, 2000.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

El sistema Bicamaral tiene ventajas propias, cualesquiera que sean los fines que con él se busquen. He aquí tales ventajas:

1ª. Debilita, dividiéndolo, al Poder Legislativo, que tiende generalmente a predominar sobre el ejecutivo; favorece, pues, el equilibrio de los Poderes.

2ª. En caso de conflicto entre el ejecutivo y una de las Cámaras, puede la otra intervenir como mediadora; si el conflicto se presenta entre el ejecutivo y las dos Cámaras, hay la presunción fundada de que es el Congreso quien tiene la razón.

3ª. La rapidez en las resoluciones, necesaria en el Poder ejecutivo, no es deseable en la formación de las leyes; la segunda cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas, el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio.

La madurez y ponderación en la formación de las leyes, que pretenden lograrse mediante el trabajo sucesivo de las dos Cámaras, no son cualidades indispensables para nuestro congreso, puesto que en México las leyes se han expedido por el ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias o por el Congreso acatando habitualmente las iniciativas presidenciales. Debemos concluir, por lo tanto, que el bicammarismo ha sido entre nosotros una de tantas instituciones que esperan, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficacia.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Nuestro Derecho Legislativo establece un sistema congresional como un todo y bicamarista en cuanto a sus cuerpos colegiados.

Es decir, si se establece un sistema Congresional que funciona como Órgano Legislativo del Poder Público en calidad de un todo, ya que es depositario del Poder Legislativo, como un solo órgano y es el que asume las facultades propiamente legislativas.

El carácter imperativo y obligatorio de las leyes, dimanar del Congreso como unidad, porque ambas Cámara son complementarias en sus funciones y facultades.

En consecuencia, las facultades del Congreso General son ejercidas por ambas cámaras en forma separada y sucesiva, pero complementarias, así las funciones propiamente legislativas, forman un solo proceso en el Congreso General, y a que carecen de validez constitucional las Leyes o decretos votados por una sola Cámara salvo los casos de facultades exclusivas de ellas.

Estas son las características de nuestro sistema Congresional bicamarista que radica en un solo poder ejercido complementariamente por dos cuerpos que, por ello, son colegiados.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

### **2.1.2.- INTEGRACIÓN DE LAS CAMARAS**

#### **2.1.3.- DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

Del artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la Cámara de Diputados se integra con quinientos diputados, trescientos de ellos son electos por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, mientras que doscientos serán elegidos según el principio proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

- Principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales. El principio de votación mayoritaria es aquel en el cual se elige al candidato que obtiene la mayoría puede ser absoluta o relativa; absoluta cuando se exige que para resultar ganador el candidato debe obtener la mitad más uno del total de votos emitidos en la demarcación en la cual compitió; relativa cuando basta con que obtenga más votos que el resto de los candidatos con quienes compitió. Este último es que sigue nuestro país.

- Por otra parte, el principio de votación mayoritaria relativa opera sólo en demarcaciones específicas que en México hemos denominado distritos electorales uninominales. Debido a que de la competencia electoral que en ello se verifica para efecto de elegir diputados, surge un solo diputado.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

El artículo 53 de la Constitución establece un criterio demográfico para organizar a los trescientos distritos uninominales.

- Principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. El principio de la proporcionalidad es aquel en virtud del cual se busca reflejar el número de votos obtenidos por cada partido, en el número de escaño congresionales obtenidos por cada uno de ellos. En este caso, los candidatos de los partidos compiten en demarcaciones territoriales distintas de los distritos electorales uninominales, llamadas circunscripciones plurinominales. Estas son de mayor tamaño que los primeros, y abarcan el territorio de varias Entidades Federativas. Se les llama plurinominales porque en estas demarcaciones territoriales se elige a más de un diputado, a partir de listas que para cada circunscripción propone y registra cada uno de los partidos políticos, cabe aclarar que para que un partido político pueda obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales. Además, para que un partido político tenga derecho a que le sean asignados diputados según el principio de representación proporcional, deberá alcanzar por lo menos 25 del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, según lo dispone el artículo 54 de la constitución en sus fracciones I y II.

Asimismo el artículo 53 de la Constitución señala que se constituirán cinco circunscripciones de este tipo en el país.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

En la reforma del 21 de agosto de 1996 conservó el principio de representación proporcional estricta, pero alteró el esquema de límites o techos superiores sobre el número máximo de curules que algún partido político puede tener en la cámara baja, y que, como dijimos, antes de la reforma de agosto de 1996 oscilaba entre 60 % y 63% de la misma.

Según las nuevas reglas, ningún partido político puede controlar más del 60% de los escaños en la Cámara de Diputados, ya que no podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. Por otro lado, sobre el límite general del 60% como máximo de curules a controlar por partido en la cámara mencionada, las reformas de 1996 introdujeron también un límite en cuanto al diferencial que puede existir porcentajes de las curules que en la cámara baja corresponden a ese mismo partido por ambos principios de representación. En ningún caso, señala la fracción V del artículo 54 reformado, dicho diferencial podrá exceder los ocho puntos porcentuales. Esto significa que sí, por ejemplo, un partido obtiene el 45% de la votación nacional emitida, el número máximo de curules que podrá tener en la cámara baja será de 53% de las mismas. Esta es una regla que viene a cortar la tradicional sobre representación del partido más grande en la Cámara de diputados, la cual perduraba en el sistema representativo mexicano, a pesar de las reformas de 1993 que intentaron limitarla.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

### **2.1.4.- DE LA CÁMARA DE SENADORES**

Por su parte, el artículo 56 Constitucional establece tres sistemas para elegir a solo 128 senadores que formarán parte de la cámara en cada estado y en el Distrito Federal, serán elegidos dos senadores por el principio de mayoría relativa, y uno será asignado al partido que constituye la primera minoría. En esta elección los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos, estableciéndose que la Senaduría de la primera minoría se asignará a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que haya ocupado el segundo lugar en el total de votos en la entidad de que se trate. Por otra parte, los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

La introducción de los Senadores de representación proporcional elegidos a partir de listadas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, ha sido criticada argumentándose que dicho sistema rompe con el carácter esencialmente federalista del Senado de la República.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

### **2.2.- SUPLENCIA**

De acuerdo con lo establecido en los artículos 53 y 57 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cada Diputado o Senador propietario se elegirá un suplente.

Otro de los principios fundamentales de la representación del Legislativo Mexicano: el de que por cada Diputado o Senador propietario exista un suplente: Por cada Diputado propietario – señala textualmente nuestro artículo 51 constitucional en su última parte – se elegirá un suplente, a su vez, el artículo 57, por cada Senador propietario se elegirá un suplente.

El suplente reemplaza al propietario en sus funciones, en los casos de licencia, de separación definitiva del cargo o lo establecido, en las hipótesis del segundo párrafo del artículo 63, la ausencia a las sesiones del propietario durante diez días consecutivos hace presumir que renuncia a concurrir hasta el periodo inmediato.

La suplencia es una institución de origen español, que apareció por primera vez en la Constitución de Cádiz y que fue imitada por todas nuestras Constituciones, sin excepción.

La suplencia ha perdido, pues, el fundamento teórico que utilizó para nacer. No le queda sino la ventaja práctica de que en el remoto caso de que faltaren en forma

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

absoluta los diputados o senadores necesarios para dar quórum, los suplentes fueran llamados para integrar esta ventaja tan relativa desaparece si la Ley electoral procura un procedimiento que permita hacer con rapidez las elecciones de los representantes que faltaren.

### **2.3.- QUÓRUM**

Para que las Cámaras puedan actuar, se necesita que haya quórum, es decir, que esté reunido cuando menos determinado número de representantes. Una vez que está satisfecho el quórum, las resoluciones se adoptan por mayoría es, pues, el número de representantes que decide, dentro de otro número de representantes, generalmente mayor, que es el que constituye el quórum.

Por regla general, consignada en el artículo 63 Constitucional, que las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese sólo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones, en la hipótesis del precepto anteriormente señalado, se reúne la Cámara sin quórum y toma tres decisiones sucesivas: prevenir a los ausentes que se presenten, llamar a los suplentes, convocar a nuevas elecciones. Tales

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

medidas obedecen a la necesidad de salvar el obstáculo de que las Cámaras se hallen impedidas indefinidamente de realizar sus labores y es el único caso en que las cámaras pueden actuar válidamente sin quórum. Hay, sin embargo, un caso de quórum especial respecto al Congreso, previsto en el artículo 84 Constitucional. Cuando en los casos que señala dicho artículo y el Congreso designa al Presidente de la República ya sea Interino o Sustituto, se necesita para integrar al Colegio electoral la concurrencia cuando menos de las dos terceras partes del número total de miembros de ambas Cámaras.

Hay dos clases de mayorías: la absoluta y la relativa. La mayoría absoluta está integrada por más de la mitad de los votantes y es la que decide ordinariamente cuando existen dos proposiciones; es impropio decir, que la mayoría absoluta está formada por la mitad más uno del total de votantes, pues cuando dicho total está formado por un número impar la mitad más uno del total de votantes, la mitad exacta es imposible; la expresión correcta es al decir que el quórum se integra por más de la mitad del total.

La mayoría relativa es la que decide entre más de dos proposiciones; de ellas obtiene el triunfo la que alcanza mayor número de votos, aunque ese número no exceda de la mitad del total de votantes.

La Constitución ofrece algunos casos de excepción a la regla general sobre mayorías absolutas y relativas. Los casos en que, por tratarse de dos

**“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

proposiciones, la Constitución exige mayoría de dos tercios de los presentes, son los que a continuación se mencionan.

- El artículo 72, inciso c; exige la mayoría de dos tercera partes del número total de votos, para superar el veto del ejecutivo.

- El artículo 73, fracción III, inciso 5°. Requiere igual mayoría de dos tercios para que sea votada la erección de un nuevo Estado dentro de los límites de los existentes.

- El artículo 79, fracción IV, señala la misma mayoría para que la Comisión Permanente pueda convocar a sesiones extraordinarias.

- El artículo 111, reclama también un mínimo de dos tercios para que sea declarado culpable de delitos oficiales un funcionario con fuero, por más que el cómputo de los dos tercios se haga en relación con el total de miembros del Senado, como ya se dijo.

Por último, para las reformas constitucionales también es necesario el mínimo de dos tercios de los votantes, según lo dispone el artículo 135. En lo que respecta a la regla de la mayoría relativa, el único caso de excepción es el previsto por el artículo 76, fracción V, conforme al cual se necesita que uno de los tres candidatos que presenta el Presidente de la República reúna por lo menos dos terceras partes de votos de los senadores presentes, para que resulte nombrado

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

governador del Estado cuyos poderes han desaparecido; según la regla general bastaría para ese efecto la simple mayoría.

### **2.4.- PERIODO DE SESIONES**

En lo relativo a los periodos ordinarios de sesiones del Congreso la Constitución señala dos periodos, el primero, comenzaba el 1° de septiembre y terminaba el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 Constitucional en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de Diciembre de ese mismo año, y el segundo periodo ordinario de sesiones comenzaba el 15 de marzo de cada año y terminaba el 30 de abril del mismo año. Existen además sesiones extraordinarias por tiempo no definido, para las cuales convocaba la comisión Permanente.

Al iniciarse el periodo ordinario de sesiones, el Presidente de la República debe presentarse personalmente ante el Congreso reunido en una sola asamblea, con objeto de rendir un informe por escrito, el que manifiesta el estado general que guarda la administración pública del país. Dispuesto así en el artículo 69 Constitucional, con el propósito sin duda, no sólo de informar a la Cámaras de la labor del ejecutivo, lo que podría hacerse con la remisión del informe escrito.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

### **2.5.- PROCESO LEGISLATIVO**

En Términos general con relación al proceso legislativo en el derecho positivo mexicano, conviene distinguir dos especies: el que podríamos denominar extraordinario, destinado a reformar la Constitución y otro para la confección de las leyes ordinarias.

El primer está regulado por el artículo 135 Constitucional que a la letra dice:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.<sup>23</sup>

En cuanto al proceso de confección de las leyes ordinarias, se ocupan de él los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>23</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Art. 135, 2000.

## “LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”

Según García Maynez, este proceso comprende las siguientes fases: “La iniciativa, la discusión, la sanción y la publicación e iniciativa de la vigencia”.<sup>24</sup>

El proceso de formación de las Leyes o decretos principia por el ejercicio de la facultad de iniciar la ley. En el artículo 71 de la Constitución concede la iniciativa:

I- Al Presidente de la República.

II- A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;

III- A las legislaturas de los Estados.

Lo anterior implica que en México la instancia legislativa se ha reservado a determinados organismos, puesto que no cualquier persona tiene el derecho de iniciar leyes o decretos. Como comenta Tena Ramírez. “las demás autoridades se igualan a los particulares por cuanto carecen de la facultad de iniciativa, inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano el más idóneo técnicamente para formular ciertos proyectos de Ley, pero que no tienen dicha facultades, por considerarse que debe hacer cumplida separación entre la función del Juez, que interprete de la Ley y la del Legislador, en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa. ¿Cómo podría juzgar imparcialmente la Suprema corte de la constitucionalidad de una Ley cuyo proyecto de ella misma hubiera formulado?”.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> GARCIA, Maynez Eduardo, “*Introducción al Estudio del Derecho*”, 46° Edición, México D.F., Ed. Porrúa, 1994, pp. 53, 54.

<sup>25</sup> TENA, Ramírez Felipe, “*Derecho Constitucional Mexicano*”, 28ª Edición, México D.F., Ed. Porrúa, 1994, p. 288.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

La Constitución omite referirse a las iniciativas de los particulares, reservando el derecho de iniciar la Ley a los funcionarios señalados en el artículo 71; sin embargo, el Reglamento del Congreso toma en cuenta dicha posibilidad en el artículo 61 que a la letra dice:

“Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandarón pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a ala comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminaran si son de tomarse o no en consideración estas peticiones”.

En el caso de la iniciativa del particular se hace propia de la Comisión de que se trata.

Al Presidente de la República se la ha otorgado el derecho de iniciar leyes, en virtud de que se reconoce que el ejecutivo federal está en aptitud, por su conocimiento de las necesidades públicas, de proponer leyes a las Cámaras.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarón desde luego a Comisión.

Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de Debates.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Después de la iniciativa el segundo paso es el de la discusión que el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de la iniciativas, a fin de determinar si deben o no se aprobadas. “todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.”<sup>26</sup>

La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados (fracción H. Del artículo 72 constitucional).

A la Cámara en donde inicialmente se discute un proyecto de ley suele llamársele Cámara de origen; a la otra se la el calificativo de revisora.

La tercera etapa es la conocida como la aprobación, que es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley y esta aprobación puede ser total o parcial.

La cuarta etapa consiste en la sanción y se le da este nombre a la aceptación de una iniciativa por el Poder ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras.

---

<sup>26</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Art. 72, 2000.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

El Presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso (derecho de veto).

La promulgación de la ley es un acto administrativo, no legislativo, aunque algunos le hayan dado esta naturaleza.

Clemente de Diego distingue entre promulgación y publicación, términos que suelen identificarse no sólo por la legislación, sino por la doctrina. Define la promulgación como “el acto solemne por el cual el Jefe del Estado atestigua la existencia de la ley y ordena a sus autoridades que la cumplan y la hagan cumplir en todas sus partes”, y la publicación como la “notificación solemne de la ley a los súbditos”.<sup>27</sup>

Finalmente es la Publicación, que es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla.

En México la Ley o Decreto formalmente considerados emanan del poder público a través de la función que realiza el Poder Legislativo y, concretamente el Congreso General, ya que para las leyes toman el valor de tales, esto es, su categoría y su fuerza dependen de su forma de realización y no de la naturaleza intrínseca, de la materia de los asuntos que contengan.

---

<sup>27</sup> PINA, Vara Rafael, “*Diccionario de Derecho*”, 22ª edición, México D.F., editorial Porrúa, 1996, p.422

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Para que una ley se realice, es necesario seguir un procedimiento especial del cual no puede apartarse el órgano encargado de formularlo, de otra manera, el acto legislativo carece de fuerza legal. El proceso legislativo generador de ley.

### **2.6.- FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**

Las facultades otorgadas al Poder Legislativo pueden clasificarse de la siguiente manera.

#### **2.6.1.- DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU ACTUACIÓN**

- a) Facultades del Congreso de la Unión.- son las que se ejercen en forma separada y sucesivamente cada una de las cámaras, es decir son las establecidas en el artículo 73 constitucional y las que conocemos como las facultades del Congreso de la Unión en donde después de haber conocido del asunto una cámara, la pasa a la otra.
- b) Facultades exclusivas de cada una de las cámaras son las que ejercitan separada, pero no sucesivamente por cada una de ellas artículo 74 enumera las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y el artículo 76 de senadores.
- c) Facultades del Congreso, como asamblea única, son las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos cámaras, reunida en una sola

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

asamblea, por lo general son correlativas las obligaciones establecidas en los artículos 69, 84 y 85 de la Constitución.

- d) Facultades comunes de las dos cámaras, son las que, sin ser exclusivas de cada cámara, se ejercitan separada y sucesivamente por ambas cámaras. (artículo 77)

### **2.6.2.- DESDE EL PUNTO DE VISTA MATERIAL**

Dicha facultad del Congreso se divide en facultades legislativas, ejecutivas o jurisdiccionales que ejercitables sucesivamente por cada una de las cámaras que la componen y cuya actuación conjuntamente producen los actos respectivos en que se traducen, las leyes, los decretos, etc.

#### **2.6.2.1.- FACULTADES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**

El Congreso de la Unión como los otros dos poderes de la Federación tienen atribuciones limitadas de acuerdo con el principio de distribución competencial que rige entre los Estados y la Federación, contenido en el artículo 124 de la Constitución. De esta manera, es la propia Carta Magna la que delimita expresamente el ámbito de acción del Poder Legislativo Federal.

El precepto que se comenta establece las principales facultades del Congreso de la Unión y podemos afirmar que los tres órganos de la Federación, es el Poder

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Legislativo el que dispone de un mayor número de atribuciones. Sin embargo, desde la perspectiva de los Gobernados la presencia del Congreso de la Unión no es tan evidente como la de los otros dos Poderes de la Unión, en virtud de que la mayor parte de sus atribuciones consistan en producir leyes, esto es, en expedir normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, cuya aplicación a los casos concretos principalmente compete a los otros dos órganos y es en ese mecanismo de la aplicación de las leyes en el que el Gobernado hace contacto con sus Autoridades.

El artículo 73 Constitucional<sup>28</sup> establece atribuciones al Congreso en su Competencia Federal de naturaleza Legislativa, Administrativa y Electoral.

Dichas facultades establecidas en nuestra constitución política para la elaboración de normas jurídicas abstractas impersonales y generales reciben el carácter de ley.

**Facultades Legislativas.-** Respecto a estas facultades se atiende los siguientes ámbitos y a las materias siguientes:

**A) Organización de los Poderes Federales.** Son de especial importancia las Facultades del Congreso de la Unión tiene para expedir las Leyes que con base en la estructuración de los tres órganos de la Federación, permitan el Poder Público Federal realizar sus atribuciones y cumplir sus objetivos.

---

<sup>28</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Art. 73 , 2000.

## “LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”

De esta manera, el Congreso tiene a su cargo la facultad de expedir Leyes en las que se contemplen la creación y la superación de empleos públicos del propio Congreso, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial de la Federación. (Fracción XI, Artículo 73 Constitucional). En este mismo orden de ideas, el Congreso esta posibilitado para producir las Leyes relativas a la organización del cuerpo diplomático y consular (Fracción XX, Artículo 73 Constitucional). Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría mayor de Hacienda que es el Instrumento indispensable para que la Cámara de Diputados lleve a cabo las acciones de control respecto del Poder Ejecutivo Federal en cuanto al cumplimiento puntual y exacto de las metas y objetivos que determinen el gasto público Federal (Fracción XXIV, artículo 73 Constitucional).

**B) Materia Tributaria.** Con base a los principios Constitucionales consagrados en el artículo 31 fracción IV,<sup>29</sup> las obligaciones tributarias deben establecerse en leyes; y en el ámbito Federal este artículo señala las actividades que pueden ser gravadas mediante las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (Fracción VII). Y se observan dos tipos de categorías en el ámbito de la materia Tributaria de las Facultades con las que cuenta el Congreso dividiéndose en: La Competencia Tributaria y La Competencia No Tributaria.

La Competencia Tributaria se establece en el artículo 73 fracción VII y XXIX,

---

<sup>29</sup> Son obligaciones de los Mexicanos: Fracción IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera Proporcional y Equitativa que dispongan las Leyes.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Artículo 73 – El Congreso tiene facultad: VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

XXIX.- A Para establecer contribuciones:

1º Sobre Comercio Exterior;

2º Sobre el Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en el párrafo 4º y 5º del artículo 27;

3º Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4º Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5º Especiales sobre:

a) energía eléctrica;

b) b) Producción y consumo de tabacos laborados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de la fermentación;

f) Explotación forestal; y

g) Producción y consumo de cerveza.

Las Entidades Federativas participan en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

**“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

XXIX.-B Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himnos nacionales;

XXIX.- C Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamiento humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

XXIX.- E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

XXIX.- F Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

XXIX.- G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

**“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

XXIX.-H Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.<sup>30</sup>

Como se observa en la fracción VII del propio artículo 73 que otorga facultad al Congreso de la Unión para imponer en general las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, así como las que especifica en su fracción XXIX, pero también se plantea el problema consistente en determinar si la facultad impositiva que prevé la fracción VII sólo debe ejercitarse por el Congreso de la Unión en las materias a que alude la fracción XXIX o en cualesquiera otras no incluidas en ella.

Competencia Legislativa no tributaria, establecida en las siguientes fracciones del artículo 73 constitucional.

- Fracción VIII. Para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá

---

<sup>30</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Art. 73, 2000.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo federal informará anualmente al congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiera realizado. El jefe de Gobierno del Distrito Federal informará igualmente a la asamblea de Representantes del Distrito federal, al rendir la cuenta pública;<sup>31</sup>

Dicha facultad solo es legislativa en lo que concierne al establecimiento de las citadas bases, toda vez que éstas debe ser generales y abstractas.

Esa misma facultad se traduce en un control económico que el Congreso debe ejercer sobre el presidente, este mismo control económico se extiende a la aprobación anual de los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de Ingresos que requieran al gobierno del Distrito Federal, y las Entidades del sector Público.

---

<sup>31</sup> Ibidem

**“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

- Fracción IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

Mismas que evidentemente debe ejercerse mediante la expedición de aquellos ordenamientos legales que tiendan a eliminar cualquier obstáculo en el desarrollo de las actividades comerciales que se realicen por personas físicas o morales entre dos o más entidades federativas.

- Fracción X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.<sup>32</sup>

**C) Materia Patrimonial.** Las Leyes que en esta materia puede expedir el Congreso, atienden a la preservación del Patrimonio Nacional y a una adecuada y razonable explotación de los recursos naturales, así como a otras actividades que la propia Constitución califica de estratégicas y prioritarias. La normatividad correspondiente comprende los Hidrocarburos, la Minería, la Banca y el Crédito, la Energía Eléctrica, la Energía Nuclear (Fracción X, artículo 73 Constitucional). También se incluye la legislación relativa al uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción Federal (Fracción XVII, artículo 73 Constitucional) y las reglas relativas a la ocupación y enajenación de terrenos baldíos, entendiendo por estos, aquellas

---

<sup>32</sup> Ibidem

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

porciones del territorio nacional que no han sido reducidas a propiedad privada o a usos públicos de los Municipios, Estados y Federación.

**D) Materia Económica.** Encontramos que las Facultades del Congreso se manifiestan de tres formas: de control financiero respecto del ejecutivo, de normatividad monetaria y de rectoría y desarrollo económico.

El Congreso tiene la Facultad de expedir las Leyes pertinentes para que el Ejecutivo de la Unión pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, en el atendido de que todo empréstito solo tendrá como destino la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, a menos que se realicen para la regularización monetaria, con propósito de llevar a cabo operaciones de conversión o en caso de una emergencia Nacional que amerite la suspensión de Garantías en términos del artículo 29 Constitucional fuera de estos objetivos, cualquier empréstito que celebre el Presidente de la Republica contra vendría los principios Constitucionales (Fracción VIII, artículo 73 de la Constitución).

El órgano Legislativo Federal también esta facultado para establecer la Legislación que de lugar al Banco de Emisión Único (Fracción X, artículo 73 Constitucional), a la Casa de Moneda (Fracción XVIII, artículo 73 Constitucional) y para expedir las reglas que permitan determinar el valor relativo de la Moneda Extranjera de la misma fracción citada anteriormente.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

En fin en el ámbito de la rectoría y desarrollos económicos, las Leyes que el Congreso en posibilidades de expedir, se refieren a la planeación Nacional del desarrollo económico y social (Fracción XXIX-D, artículo 73 Constitucional), el abasto y control de áreas económicas (Fracción XXIX-E, artículo 73 Constitucional), a la inversión mexicana y extranjera y a la transferencia de tecnología (Fracción XXIX-F, artículo 73 Constitucional), también tiene la facultad de expedir aquellas normas generales que impidan las restricciones en la actividad comercial entre los estados (Fracción XIX, artículo 73 Constitucional).

**E) Materia de Comercio.** Esta importante actividad que por su complejidad económica se manifiesta en la mayor parte de las relaciones de la población nacional, es objeto de reglamentación por parte del Congreso general de la República, para que la Legislación tenga el atributo de la uniformidad. De otra manera la diversidad de Leyes que las legislaturas de los Estados produjeran, provocaría la anarquía y el entorpecimiento en el desarrollo económico de la Nación. A estos motivos se debe que la Fracción X del artículo 73 Constitucional establezca a favor del Congreso de la Unión la Facultad de legislar en toda la República en materia de Comercio.

**F) Materia Poblacional.** La población del Estado mexicano se integra por todos sus habitantes nacionales y extranjeros, ciudadanos o no. Como atiende al elemento humano del Estado mexicano como totalidad, se hace necesaria una legislación que permita determinar los criterios relativos a las calidades y a los regímenes de los nacionales, de los extranjero, de los ciudadanos, en los

**“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

emigrantes, de los inmigrantes y de las políticas que en otros tiempos fueron prioritarias para colonizar el vasto territorio nacional. Es el Congreso de la Unión quien dispone de las facultades para emitir las leyes correspondientes de acuerdo con la fracción XVI del artículo 73 Constitucional para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República:

1ª. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2ª. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3ª. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4ª Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana así como las adoptadas para prevenir y combatir la

**“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la unión en los casos que las competan.<sup>33</sup>

Es lógico pensar que en las materias anteriormente dichas el Congreso de la Unión tenga competencia, pues las mismas tienen un carácter de nacional.

**G) Materia de Salubridad.** En el artículo 73 en la Fracción XVI de la Constitución establece la concurrencia entre el Congreso Federal y las legislaturas de los estados, toda vez que se refiere a la salubridad en general de la República es decir en toda la Nación Mexicana y no de ninguna entidad federativa en particular, pero toma en cuenta lo establecido en el párrafo tercero del artículo cuarto Constitucional consigna en el sentido de que toda persona tiene derecho al a protección de la salud, satisfactor que hace concurrir a la Federación y a las Entidades Federativas.

**H) Materia de Educación y Cultura.** El Congreso de la Unión puede expedir leyes con vigencia en toda la República con el fin de coordinar la educación, distribuyendo la función social respectiva, entre la federación, los estados y municipios, fijando las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público.

Artículo 73 fracción XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores secundarias y profesionales,

---

<sup>33</sup> Ibidem

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones. Para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinare la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.<sup>34</sup>

Con el citado ordenamiento y en relación con la fracción IX del artículo tercero constitucional se le confiere facultades al Congreso de la Unión para coordinar y unificar la educación en toda la República.

- Expropiatorias, es una cuestión que legisla el Congreso en su carácter de órgano Legislativo Federal, ya que la constitución le otorga competencia para determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

La utilidad pública debe tener dimensiones nacionales o incidir en algún ramo que corresponda a la federación para que la consignación legal de la causa respectiva pueda ser hecha por el congreso de la Unión, toda vez que si no rebasa, el ámbito

---

<sup>34</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Art. 73 , 2000.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

de los estados son las legislaturas de estos a quienes incumbe la expedición de leyes expropiatorias.

- Las fracciones X y XI del artículo 27 constitucional, facultan al Congreso de la unión en dictar leyes en materia agraria sobre dotación de tierras y aguas a favor de los núcleos de población, así como para fijar, en la órbita federal la extensión máxima de la propiedad rural pues es en el ámbito interior de los estados la atribución respectiva correspondiente a sus legislaturas.

- Tratándose de la tipificación de los delitos o faltas oficiales que puedan cometer los funcionarios empleados de la Federación y del Distrito Federal.

**I) Materia de Trabajo y Previsión Social.** Los principios constitucionales relativos a la parte del derecho social que atiende a las relaciones laborales y a la previsión social, no podrían ser eficaces sin las leyes que permitan su aplicación a casos concretos. Es en la fracción X del artículo 73 Constitucional en donde aparece la facultad del Congreso para expedir las leyes del trabajo reglamentarias de los apartados A y B del artículo 123 Constitucional.

**J) Materia de Vías generales de Comunicación.** Las vías de comunicación son indispensables en las relaciones sociales, en el comercio, en la cultura, en la seguridad pública, en fin, en el desarrollo del Estado mexicano. Cuando estas vías de comunicación involucran a dos o más Entidades Federativas, adquieren la generalidad suficiente para que corresponda al Congreso de la Unión la facultad

**“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

de expedir las Leyes correspondientes, las cuales deben comprender la actividad estratégica de postas y correos.

**K) Materia en Defensa Nacional.** La constitución otorga al Congreso de la Unión, son cuatro fundamentalmente, señaladas expresamente al respecto el multicitado artículo 73, en sus fracciones XII, XIII, XIV y XV.

La primera de ellas; señalada en la fracción XII, lo faculta para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el ejecutivo, y son varias las inquietudes que surgen al respecto, en la fracción VIII del 89 que al parecer autoriza para declararla, también, al Presidente de la República.

La doctrina ha resuelto esta aparente antinomia, aclarando que mientras que el ejecutivo le corresponde iniciar ante el congreso una declaración de guerra, los datos que debe presentar el presidente al congreso, en los términos de la fracción XII del 73, para que éste la declare por medio de una ley; ley que por tener solamente efectos interiores; dentro del país de manera exclusiva, resultaría insuficiente para cubrir de guerra; por lo que sería ya con base en dicha ley declarativa del congreso, que el Presidente de la República hiciera saber la decisión de México a las naciones extranjeras.

La fracción XII que ya se refiere únicamente a la facultad que tiene el congreso para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra y las relativas al derecho marítimo de paz y guerra. Pero si las

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

medidas que aún conserva la referida fracción XIII del 73 resultan un tanto inútiles dada nuestra precaria situación de potencia marítima, creemos que no está por demás conservarlas atenta a nuestra proyectada vuelta al mar, y con base en nuestros casi diez mil kilómetros de litorales.

Por lo que se refiere a las fracciones XIV y XV, se confieren facultades al congreso, en la primera de ellas, para levantar y sostener al ejército, a la marina y a la fuerza aérea nacionales, reglamentando su organización y servicio, mientras que la segunda hace lo propio con la guardia nacional, que a diferencia de los primeros mencionados que son cuerpos profesionales expresamente destinados a la defensa de la patria, está constituida por la ciudadanía en términos de la fracción IV del artículo 35; correspondiendo a las autoridades locales la simple instrucción de la misma, en tanto que el congreso general tiene facultad para organizarla, armarla y disciplinarla, y así poder hacer frente, en un momento determinado a la defensa de la independencia e instituciones nacionales.

**L) Facultades Implícitas.** La fracción XXX del artículo 73 constitucional se refiere a las llamadas facultades implícitas, es decir, de aquellas que la constitución le otorga a fin de hacer uso de las expresas, así la mencionada fracción expresa textualmente que el congreso tendrá nada menos, que la facultad... "para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores...", pero no sólo ello, sino que además se le confiere "todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Como puede apreciarse el carácter fundamental de esta última facultad otorgada al Congreso es el de ampliar considerablemente la Competencia Legislativa mediante la relativa generalidad que consigna la mencionada fracción; generalidad que ha dado lugar a que se haya querido encontrar una oposición entre dicha fracción y lo preceptuado en el artículo 124 Constitucional, que establece que las facultades deben ser concedidas expresamente a la Federación, ya que de otra manera se entenderán reservada a los Estados; pero dicha pretendida oposición ha resultado tan sólo aparente, porque las referidas facultades implícitas no resultan irrestrictas; no pueden desempeñarse sin una facultad expresa y previa. En dicho sentido la citada fracción XXX no viene sino a corroborar lo dispuesto en el 124 Constitucional, en tanto proporciona el medio práctico de hacer efectivas las facultades del congreso, a través de los medios normativos; a través de las leyes que el propio congreso deba expedir a efecto de realizar sus atribuciones.

**M) Otras Materias.** En el mismo artículo 73 Constitucional encontramos que prevé diversas facultades legislativas al Congreso de la Unión que son como la Industria Cinematográfica, de los Juegos con Apuestas y Sorteos, a las normas del Derecho Marítimo, al establecimiento de un Sistema General de Pesas y Medidas, a la Reglamentación de los Delitos de Competencia Federal, a la Expedición de Normas relativas a la Amnistía por Delitos Federales y las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

### **2.6.2.2.- FACULTADES ADMINISTRATIVAS**

La función legislativa no consiste en otra cosa que elaborar leyes y decretos, pero la actividad del Congreso de la Unión no se agota en la mencionada función legislativa puede constitucionalmente realizar actos de carácter administrativo.

Respecto a las facultades político-administrativas del Congreso de la Unión rige el mismo principio consignado en el artículo 124 constitucional en cuanto a que sólo son ejercitables en los casos que expresamente prevea la constitución federal.

Este ordenamiento, principalmente en su artículo 73 enumera los siguientes casos:

1.- La facultad que se confiere sobre la admisión y formación de nuevos estados (fracciones I y III);

2.- Determinar los límites de estos (fracciones IV);

3.- Cambiar de residencia de los poderes federales (fracción V);

4.- Las que se refieren a concesión de licencias y admisión de la renuncia del Presidente (fracciones XXVI y XXVII);

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

**Facultades Electorales.-** En los casos de las faltas temporales o definitivas del Presidente de la República, corresponde al Congreso de la Unión constituido en colegio electoral el designar, según sea el caso, al Presidente Interino o al Sustituto, en la inteligencia que de acuerdo con los artículos 84 y 85 Constitucionales de no encontrarse en periodo de sesiones el órgano Legislativo cuando acontezca la falta temporal o definitiva del Presidente de la República, corresponderá a la Comisión Permanente del Congreso general la designación según sea el caso, del Presidente Interino o del Presidente Provisional.

### **Con Respecto a la División Territorial.**

Las cinco primeras fracciones del artículo 73 constitucional se ocupan de precisar, en materia de división territorial, las facultades que corresponden al Congreso de la Unión, se le confieren la de admitir nuevos Estados a la Unión Federal y la de formar nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes, y previéndose en el segundo supuesto mencionado, las condiciones necesarias para llevarlo a cabo; contar con la existencia de un mínimo de ciento veinte mil habitantes, así como con los elementos suficientes para proveer a su existencia política.

De la formación de nuevos Estados de la Federación; es necesario estudiar sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado y para esto es necesario oír las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate; que igualmente se oiga al ejecutivo Federal, quedando éste obligado a informar dentro

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido, así como aquéllas, dentro de los 6 meses contados a partir del día en que se les remita la comunicación respectiva, que la erección del nuevo estado se decida por votación por un mínimo de dos tercios de legisladores presentes, y ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, excepto que aquellas de cuyo territorio se trate no haya su consentimiento en cuyo caso se requerirá su ratificación ya no de la mayoría, sino de las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás estados.<sup>35</sup>

La fracción IV, del referido artículo 73 confiere facultad al Congreso para arreglar los conflictos de límites entre las diversas entidades que integran el territorio nacional, y aunque de acuerdo con el artículo 105 constitucional se atribuye a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, no debe tener carácter jurisdiccional la que de tal suerte se otorga al congreso, y que resulta necesario, en todo caso, referir, asimismo, a los artículos 45 y 46 constitucionales.<sup>36</sup>

La fracción V faculta al Congreso para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

Debemos reflexionar sobre la traslación de los supremos poderes de la República a una ciudad central de ésta ha sido una idea antigua y que en varias épocas se

---

<sup>35</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Art. 73 , 2000.

<sup>36</sup> SAYEG Helú Jorge, Ob. cit., p.168

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

ha discutido los recursos de todas las clases que aquí se encuentran y la comodidad que los edificios prestan para la oficinas generales, cuya traslación a otro punto que se elija, será sumamente costosa.

Por el contrario, los que opinan por esta medida creen encontrar en ella el remedio de una gran parte de los males que afligen al país.

### **Con Respecto a una Posible Vacante del Ejecutivo.**

Las fracciones XXVI y XXVII del multicitado artículo 73 constitucional, confieren facultad al Congreso para intervenir en los casos en que el Presidente llegare a faltar, ya sea concedido o negando la licencia o permiso respectivo, para ausentarse del territorio nacional, en los términos del artículo 88 o aceptando o rechazando su renuncia de acuerdo con lo establecido en el artículo 86, porque aunque la citada fracción XXVII no habla sino de aceptar la renuncia, este otro precepto invocado faculta al propio congreso para calificar dicha renuncia, y bien pueda determinar que la motivación de ella no conlleve la gravedad estimada para tal caso, y no deba aceptarse; ya sea, finalmente, supliendo dicha falta y para lo que se exige constituirse en colegio electoral a fin de designar al interino o sustituto que deba reemplazarlo. La fracción habla también de designar, en su caso, al presidente provisional, pero como se verá más adelante, esta designación se halla únicamente prevista para la comisión permanente, a fin de que, con carácter provisional, y mientras se reúne el Congreso de la Unión cuando está en sesiones, designe al interino sustituto – según que la falta ocurra durante los dos

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

primeros a los cuatro últimos años, respectivamente - , evitando los muchos perjuicios que traería la falta del Ejecutivo.

### **2.6.2.3.- FACULTADES JURISDICCIONALES**

Destaca el juicio político, mismo que comprende dos periodos o etapas en que cada una de dichas Cámaras tiene atribuciones diferentes.

El juicio político en que las dos intervienen debe referirse a los delitos oficiales es decir a aquellos en que incurran los altos funcionarios de la federación, como sería el caso de los senadores y diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la suprema Corte, secretarios de estado y del Procurador general de la República, etc., durante el desempeño de su cargo o comisión pública ya que por lo que concierne a los delitos del orden común que puedan cometer compete únicamente a la cámara de diputados la decisión sobre si ha lugar o no a proceder contra el acusado, para que, en caso afirmativo sea la autoridad judicial que corresponda la que lo juzgue en definitiva, esta decisión es conocida como desafuero.

En el caso de algún delito oficial, la Cámara de diputados debe formular la acusación contra el alto funcionario de que se trate, incumbiendo si el acusado es o no culpable, oyéndolo previamente en defensa y practicando las diligencias pertinentes para el esclarecimiento de los hechos y en caso de que la declaración fuese de culpabilidad, el acusado quedará privado de su puesto e inhabilitado para

**“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, tal y como lo establece el artículo 110 constitucional.

**2.6.2.4.- OTRAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.** No se agota con las materias que señala el artículo 73 constitucional, toda vez que en la misma ley fundamental existen disposiciones que le otorga otras facultades para expedir leyes tales es el caso de los siguientes artículos:

- Art. 27, establece que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público constitucional y dicha disposición se debe realizar a través de leyes que elabore el citado Congreso, pues equivaliendo el concepto de nación al de pueblo mexicano, este organismo es su representante en lo que al ejercicio de tal facultad atañe.<sup>37</sup>

- Artículo 29, constitucional contiene otra facultad legislativa del Congreso de la Unión, ya que solo con su aprobación el Presidente de la República puede decretar la suspensión de garantías.

Es decir, aunque la mencionada suspensión compete al Presidente de la República, no puede ordenarse sin la aprobación previa del Congreso de la Unión y este organismo al otorgarla expide un decreto que sustancialmente y formalmente es una ley, facultando al ejecutivo federal para suspender garantías.

---

<sup>37</sup> BURGOA, Orihuela Ignacio, *“Derecho Constitucional Mexicano”*, 11ª Edición D.F., México, editorial Porrúa, 1997, p.655.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

- La creación de leyes ordinarias o secundarias, es la consistente en reformar y adicionar la constitución prevista en su artículo 135.

Dicha facultar requiere necesariamente la colaboración de las legislaturas de los Estados, en el sentido de que la mayoría de ellas aprueba las reformas o adiciones que el citado organismo acuerde, condición que expresa lo que en la doctrina se conoce como principio de rigidez constitucional.

Pero en su ejercicio no debe llegar al extremo de alterar eliminar o sustituir los principios políticos y sociales fundamentales sobre los que descansa nuestro ordenamiento supremo y que implica su tónica esencial.

### **2.7.- CÁMARA DE DIPUTADOS**

Artículo 51.- La cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.<sup>38</sup>

#### **2.7.1.- REQUISITOS PARA SER DIPUTADO**

Artículo 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

---

<sup>38</sup> COSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Art. 51, 2000.

**“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella, para poder figurar en las listas de circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella, con residencia efectiva de mas de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.
- IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.
- V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección. Los gobernantes de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos. Los secretarios de gobierno de los estados, los magistrados y jueces federales o del estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;
- VI. no ser ministro de algún culto religioso; y
- VII. No estar comprendido en alguna de la incapacidades que señala el artículo 59 Constitucional.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

La primera fracción consiste en ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos. Toda función política exige en el individuo el requisito de la ciudadanía; por eso el poder ser votado para los cargos de elección popular es prerrogativa del ciudadano, según lo dice en términos generales el artículo 35, frac II y lo reitera respecto a los representantes populares la fracción I del artículo 55.

La ciudadanía supone, según el artículo 34, la calidad de mexicano, además de la edad y el modo honesto de vivir. La calidad de mexicano se adquiere por nacimiento o por naturalización, de acuerdo con el artículo 30. Así pues, el ciudadano debe ser siempre mexicano, pero puede serlo por nacimiento o por naturalización.

Ahora bien, para ser diputado no basta con llenar los requisitos indispensables de la ciudadanía.

No basta ser mexicano, sino que es preciso ser mexicano por nacimiento.

No basta tener dieciocho años, sino que es necesario tener como mínimo veintiún años para ser Diputado.

Como los requisitos de nacionalidad y de edad, además del modo honesto de vivir, son los que integran la ciudadanía.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Por lo que hace a exigir de los representantes populares la nacionalidad por nacimiento y no por naturalización, se debe a las corrientes nacionalistas que prevalecen en todos los pueblos y que se traducen en un derecho de defensa nacional.

Uno de los requisitos para ser representante popular es ser originario del estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella, sin que la vecindad se pierda por ausencia en el desempeño de cargos políticos de elección popular.

Pero la razón por la que subsiste dicha fracción consiste en que es la población electoral la que debe conocer al candidato.

Las fracciones IV y V del artículo 55 se refieren a la imparcialidad en la elección, pues consiste en no ocupar ninguno de los puestos públicos que podrían servir al candidato para inclinar la votación en su favor o para cometer fraude en la elección.

La fracción VI señala como requisito, no ser ministro de algún culto religioso. Al referirnos a la Democracia hemos tachado de antidemocrático el art. 130, por cuanto priva del voto activo y pasivo a los ministros de los cultos no merece censura. La aptitud cívica, y sólo ella, debe ser el dato para otorgar la ciudadanía, por lo que teniendo la aptitud cívica los ministros de los cultos no deben ser excluidos de la Ciudadanía. Pero la representación popular exige algo más que la

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

simple ciudadanía. Exige independencia de criterio, ausencia de vínculos de subordinación o de obediencia. Una persona que por su posición en la vida sea dependiente o se encuentre inserta en una determinada organización, no podrá ser diputado, en ello estriba una razón para ciertas incompatibilidades que se encuentran en el derecho político de muchos Estados, sobre todo por lo que se refiere a funcionarios clérigos.<sup>39</sup>

La última fracción del artículo 55 Constitucional, en concordancia con el artículo 59, prohíbe la reelección de los diputados y senadores para el periodo inmediato al no hacerse distinción alguna, debe entenderse que los propietarios no pueden ser reelectos como propietarios ni los suplentes, por no ser caso de reelección, el suplente, pues aunque no se trata de una reelección, la constitución supone que el propietario puede gozar de suficiente fuerza política para alcanzar la suplencia en el periodo siguiente.

A nuestro criterio, esta prohibición actualmente no debe seguir subsistiendo, toda vez la misma ha impedido el óptimo funcionamiento del Congreso, toda vez que no ha permitido el desarrollo de la carrera parlamentaria.

### **2.7.2. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS**

Por facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se entienden aquellas que constitucionalmente tiene como propias, es decir, que para su ejercicio no sea

---

<sup>39</sup> TENA, Ramírez Felipe, Ob. cit., p. 277

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

necesario la intervención del Senado, cabe mencionar que las facultades con las que cuenta la Cámara de diputados son de carácter político-administrativa, político-económicas y político-jurisdiccional y no una función legislativa ya que toda ley debe ser expedida por el Congreso de la Unión es decir con la colaboración de ambas cámaras.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son las siguientes:

1. En el orden político corresponde a la Cámara de Diputados erigirse en Colegio electoral, para ejercer las atribuciones que la Ley señala respecto a la elección de Presidente de la República, que concretamente fue establecida a fin de calificar la elección constitucional, ya que corresponde al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, en su caso, el nombramiento de Presidente provisional, interino o sustituto, en caso de falta absoluta del Constitucional, de acuerdo al Art. 84 en cuestión.
2. Las facultades de carácter hacendario, Fracciones II, III y IV del artículo 74 constitucional, fueron concedidas en forma exclusiva a la Cámara de Diputados, a partir de 1874 al establecerse definitivamente el sistema bicameral en México.

Las fracciones II y III, relativas a la vigilancia de las funciones de la Contaduría Mayor, a través de una Comisión, y el nombramiento de los jefes y demás empleados de la misma, parten, sin otro razonamiento que un lógico control sobre

**“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

el funcionamiento y personal de una dependencia de suma importancia para la estructuración y control económico del Estado.

Pero no sucede lo mismo con el contenido de la fracción IV, en virtud de que entraña una novedad *sui generis* en todo ordenamiento constitucional, que no encuentra antecedente en el desenvolvimiento normativo mexicano ni en otras legislaciones constitucionales, y aparentemente es una innecesaria repetición de la fracción II del 65, decimos aparentemente en virtud de que este precepto expresa solo una generalidad de las labores del Congreso, en tanto que el artículo 74 en cuestión, contiene claramente facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

La situación que se contempla en esa exclusividad es posterior a un hecho previo que ha de llevar a efecto el Congreso, como único facultado para dictar leyes y que es la expedición de la ley de Ingresos, lo cual es indispensable a fin de que la administración pública activa pueda cubrir los gastos necesarios, fijando los recursos con que ha de hacer esas erogaciones, a base la imposición de contribuciones a los habitantes, que recauda mediante el ejercicio de las atribuciones que le otorga dicha ley, la cual debe ser iniciada ante la propia Cámara de Diputados, con aprobación del Congreso general para cada ejercicio.

En cuanto que ha de discutir primero las contribuciones que deben decretarse para cubrir el presupuesto, se refiere a conocer de ello, primero la Cámara de Diputados que la de Senadores.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

El presupuesto anual de gastos contiene las cantidades que ha de erogarse, en tanto que la ley de Ingresos sólo expresa las fuentes tributables, dejando a las leyes específicas las cantidades con que deben contribuir las personas físicas y morales, de acuerdo a sus propios ingresos.

3. En la fracción V los dos casos que contempla la norma, ya que uno son delitos oficiales, que como requisito previo exige que sea llevado a efecto en relación al desempeño de un cargo público, siendo los otros del orden común, o sea de actos u omisiones sancionados por las leyes penales.

En el primer caso, cuando a un alto funcionario de la federación se le imputa la comisión de un delito de carácter oficial, corresponde a la Cámara de Diputados el conocerlo y formular la acusación, en su caso, ante la de senadores quien resuelve sobre el desafuero del funcionario y su destitución, erigido en Gran Jurado.

La segunda parte de la fracción V, respecto a la acusación de un delito del orden común por violación a la ley penal, es la propia Cámara de Diputados quien tiene la facultad de erigirse en Gran Jurado, aunque existen autores que afirman que lo es, ya que la actividad de la Cámara de limita exclusivamente a declarar si hay o no lugar a proceder contra los mismos funcionarios.

Ahora bien, estimamos que sí es un acto materialmente jurisdiccional, en virtud de que frecuentemente dicha función exige el ejercicio de actos previos a la actividad

**“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

procesal, desplazándose el problema a la determinación de si los actos realizados por la Cámara son o no materialmente procesales y al plantear la cuestión así, explicar, que como es indispensable que se desafuere al funcionario, el acto que se está realizando es materialmente jurisdiccional.

El artículo 75 Consigna que la Cámara de diputados, al aprobar el Presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponde a un empleo que esté establecido por la Ley; y, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la Ley que estableció el empleo.

Este artículo se encuentra en íntima relación con la fracción XI del 173 y la IV del artículo 74. En el primero de ellos se contiene que es facultad del Congreso crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, y el segundo, la atribución exclusiva a la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto anual de gastos.

El objeto de la disposición contenida en el 75, es evitar que la Cámara de Diputados modifique una atribución del Congreso, ya que si al aprobar el presupuesto de egresos no señala retribuciones a un empleo, establecido por el propio Congreso, quedaría a su expresa voluntad el poder privar eficacia a la ley que creó tales empleos, no asignándoles dotaciones, lo que permitiría ir en contra de las disposiciones del ejecutivo, al tener el poder de restarle empleados.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Vigilar por medio de una comisión de diputados, no el desempeño de la Contaduría Mayor y en nombrar a los jefes y empleados de esta (artículo 74 fracciones II y III)

- a) Una facultad muy importante es la relativa a las finanzas públicas, consistente en examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación discutiendo primero las contribuciones que a su juicio sepan decretarse para cubrirlos, así como revisar la cuenta pública del año anterior que se le envíe al ejecutivo federal de acuerdo con lo establecido por el artículo 74 fracción IV)

Así para garantizar el oportuno desempeño de las mismas se obliga al presidente de la República a presentar ante la aludida Cámara la iniciativa de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día quince del mes de noviembre de cada año o hasta el 15 de diciembre en el caso de que asuma el cargo el día 1º de ese mismo año de acuerdo con lo establecido por el artículo 74 fracción IV.

La facultad revisora de la cuenta pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se han ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, y para eso existe la Contaduría Mayor de Hacienda a la que la misma disposición constitucional que comentamos le otorga la facultad de realizar el examen a dicha cuenta pública a efecto de que si aparecieran discrepancias entre las cantidades

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

Las facultades exclusivas de carácter político-jurisdiccional con que está investida esta Cámara son acusatorias y de desafuero.

Es acusatoria cuando corresponde a la Cámara de Diputado formular acusaciones ante el Senado por delitos oficiales que cometan funcionarios del estado asimismo le compete erigirse en gran jurado para determinar si contra estos ha lugar o no para proceder por delitos de orden común (artículo 74 fracción V).

También cuenta con la facultad de erigirse como colegio electoral para calificar la elección de sus miembros, mismos que se integrará con todos los presuntos diputados según las constancias que expida la Comisión federal electoral de acuerdo con lo establecido por el artículo 60 de nuestra Carta Magna.

### **2.8.- CÁMARA DE SENADORES**

La Cámara de Senadores se integrará por 128 Senadores, y como ya lo hemos mencionado son los representantes de cada entidad federativa, el Senado representa un factor de equilibrio político y el medio de representación igualitaria de los estados en el sistema federal.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

### **2.8.1 REQUISITOS PARA SER SENADOR**

Son los mismos que se contemplan para ser diputado excepto el de la edad en donde se necesita haber tener 25 años cumplidos al día de la elección. (Reforma al artículo 58 constitucional, diario Oficial de la federación 29 de julio de 1999).

### **2.8.2 FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE SENADORES**

Las facultades exclusivas de la cámara de Senadores, que determina el artículo 76 de la norma fundamental, puede clasificarse bajo dos grandes rubros:

Las que se refieren al orden político nacional y aquellas que se desarrollan en el ámbito internacional.

Las disposiciones de orden internacional que comprenden las fracciones I, III y parte de la II del citado artículo 76 prescriben la aprobación de los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras, la autorización necesaria para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras, por el territorio nacional, la estación de otras potencias por más de un mes en aguas mexicanas, y la ratificación de los nombramientos que haga el Presidente de Ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

En estas tres fracciones y en la IV, como hemos de ver en su oportunidad, la participación del senado se contrae a la ratificación o aprobación de actos que lleva a efecto el Primer Mandatario.

A los tratados y convenciones que tienen fuerza de ley, al tenor de lo prescrito en el artículo 133, debemos hacer ciertas consideraciones, ya que en sí mismo contiene aspectos jurídicos de suyos interesantes.

1.- Si al acto es aprobado íntegramente en su contexto, el Presidente queda en libertad absoluta para su ratificación en la esfera del derecho de gentes.

2.- Si el tratado o convención es aprobado sólo en parte, o sufre modificaciones o adiciones, sólo cobrará eficacia cuando los nuevos términos sean aceptados por el Estado, o Estados, con quien se ha celebrado, y por tanto la ratificación queda sujeta a condición en la esfera internacional.

3.- Cuando el Senado no aprueba un tratado o convención, el Presidente queda inhibido de ratificación, porque de lo contrario, caería en la invalidez en el orden interno, por falta de requisitos constitucionales, aunque en la esfera internacional sí cobraría vigencia, por no ser el Senado parte en el acto jurídico de la ratificación de los jefes de Estado, que exige el Derecho Internacional.

Las facultades constitucionales exclusivas del Senado, en materia internacional, se complementan con la primera parte de la fracción II, en cuanto a la ratificación

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

de los nombramientos de carácter diplomático y con la fracción III, que versa sobre la autorización para la salida de tropas nacionales fuera del país, paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias en aguas mexicanas.

El contenido de ambas disposiciones, una para ratificar y la otra para autorizar actos del ejecutivo, tiene la misma raíz de control y la otra para autorizar actos del ejecutivo, tiene la misma raíz de control y colaboración que debe existir entre ambos poderes, pero aunque hemos expresado anteriormente que a partir de que se implantó el bicameralismo, se procuró por dotar a la Cámara de Diputados de lo que constituya el elemento popular y a la de Senadores del elementos federativo, esa armonía se rompe cuando se faculta al Senado para autorizar la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, ya que ello está en íntima relación a las facultades de la Cámara de Diputados, que afectan directamente al individuo como tal.

Las facultades referidas al orden político interno se inician con la segunda parte de la fracción II, en cuanto a la ratificación de los nombramientos que haga el ejecutivo respecto a los empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, a lo cual hacemos extensión del mismo comentario expuesto anteriormente.

La fracción IV encuadra plenamente la índole federativa, en virtud de que se trata sobre la cuestión de otorgar consentimiento para que el Presidente pueda

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

disponer de la guardia nacional fuera de su respectivo estado o territorio y fijar la fuerza necesaria, lo que a su vez es también un elemento de control necesario del Poder Legislativo hacia el Presidente de la República.

Las fracciones V y VI tienen carácter eminentemente político de indiscutible orden federativo.

V Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y, en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. “Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no provean el caso”

Con dicha fracción se desprende lo siguiente:

1.- El Senado declara, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que por tanto, es llegado el caso de nombrarle un Gobernador Provisional, quien convocará a elecciones conforme a las Leyes Constitucionales del mismo.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

2.- El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna de Presidente de la república, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión permanente, conforme a la misma regla.

3.- El funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que el expida.

4.- Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso.

En cuanto al tercer párrafo no existe duda alguna, ya que su contenido se ajusta a lo dispuesto en la fracción III del artículo 115 Constitucional, que claramente expresa que no podrá ser electo para el período inmediato, el que haya ocupado el cargo de Gobernador como interino, sustituto o provisional.

Grave problema de interpretación es la última parte del precepto en cuanto no aclara a qué disposiciones y a este respecto hacemos las siguientes reflexiones:

- El contenido del artículo, como lo considera Miguel Lanz Duret, es absurdo porque contraviene la Norma Constitucional en su párrafo tercero, ya que las Constituciones de los Estados no pueden ir contra las disposiciones de la Norma suprema, y por tanto no procede dicha interpretación.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

- Comentarios si se hace referencia al párrafo tercero, pues si nos atenemos al sentido gramatical, tácitamente se afirmaría que si las Constituciones de los Estados lo permiten, el Gobernador Provisional puede ser candidato a Gobernador Constitucional en las propias elecciones.

En cuanto a la fracción VI, existe también un supuesto referente a que surjan cuestiones políticas entre los poderes de un Estado y que uno de ellos ocurra al Senado con ese fin, o que con motivo de ello se haya interrumpido el orden constitucional, mediante un conflicto de armas, caso en que el Senado podrá dictar una resolución, que deberá sujetarse a la Constitución general de la República y la del Estado.

Tratándose de delitos oficiales, de acuerdo a la fracción VII, el Senado se erige en Gran Jurado pero en su conocimiento no intervienen exclusivamente como hemos visto al comentar la fracción I del artículo 74, sino ambas Cámaras, la de Diputados como acusadora y la de Senadores como órgano de instrucción y sentencia, que solo con el supuesto apuntado puede iniciar la facultad que le concede la Constitución, siendo ello un acto plenamente jurisdiccional ya que debe oír al acusado, practicar diligencias y concluir con una resolución, que es clásica sentencia, que apareja, ya en absolución o en condena, el hecho como cosa juzgada.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Tal procedimiento y la erección en Gran Jurado del Senado, cuando se trata de delitos oficiales es racional y lógico, ya que ello sólo puede producirse en el ejercicio del cargo conferido, y por tanto, la condena recae sobre la privación del puesto, lo que no ocurre cuando se juzgan delitos comunes.

Independientemente de la privación del cargo, lógicamente la pérdida del fuero, el Senado queda obligado a imponer al reo la pena de no obtener otro empleo por tiempo que ha determinar la ley, además de lo que expresa el art. 111 en su segundo párrafo.

“Cuando el mismo hecho tuviere señalado otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella”.

Respecto a la fracción VIII, en cuanto a la aprobación o no de los nombramientos, licencias o renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su inclusión en el artículo 76 carece de objeto, ya que ello se encuentra contenido en los artículos 96 y 100 del mismo instrumento constitucional.

La fracción IV expresa declara justificadas o no las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111 hemos de afirmar que carece de toda exclusividad, como lo afirmamos al comentar la fracción VII del artículo 74, ya que ambas son idénticas y por tanto pierden esa característica.

# **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

## **CAPÍTULO III. AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO.**

### **3.1.- AUTONOMIA**

Potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite —cuando la tienen— la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos.<sup>40</sup>

### **3.2.- EL PODER LEGISLATIVO EN LA VIDA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICA DE MÉXICO**

El orden jurídico positivo es el instrumento con el que fluyen pacíficamente las relaciones sociales y donde se establecen las reglas formales para la solución de las controversias que normalmente se producen por el encuentro plural de diferentes valores y formas de pensar.

Independientemente de la técnica jurídica que se tenga al redactarla, toda norma es reflejo de los factores reales que inciden en la sociedad al momento de su promulgación; su vigencia y en muchos sentidos depende de la adecuación que exista entre la norma y estos factores.

---

<sup>40</sup> PINA, Vara Rafael, Ob. cit., p. 116

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

La actual conformación del Poder Legislativo en México ha superado el marco jurídico que lo rige. La transición a la democracia, entendida como un proceso que se vive cotidianamente en las instituciones nacionales, requiere mecanismos adecuados para la formación de consensos y la solución pacífica y equitativa de los conflictos que le son inherentes.

### **3.3.- REGLAS DEL SISTEMA POLITICO TRADICIONALES**

Discutir la naturaleza del viejo sistema político es una tarea indispensable para comprender el carácter de su transformación. Hoy en día vivimos en nuestro país una nueva democracia, por lo que debemos contar con una adecuada descripción de su prehistoria: El antiguo régimen.

El retrato del antiguo régimen Mexicano resulta repleto de contradicciones, autoritario pero civil; no competitivo pero con elecciones periódicas; hiperpresidencialista pero con una larga continuidad institucional; con un partido hegemónico de origen revolucionario pero sin una ideología cerrada, corporativo pero inclusivo.

Durante muchas décadas, el régimen mexicano fue visto como una democracia exótica, una democracia imperfecta, en gestación. Se le veía como el régimen de un país subdesarrollado que, si bien no alcanza los rigores de las democracias occidentales, se perfila hacia esos rumbos, como lo vivimos todos los mexicanos

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

el pasado 2 de Julio del año dos mil, ahora más que nunca debemos de continuar por el mismo camino.

La existencia de un solo partido político que se ostentaba como síntesis de todas las fuerzas políticas nacionales fue visto como el embrión de una democracia distante, Robert E. Scott, sostenía que en México había democracia todos los días salvo uno: el día de las elecciones, buscando la legitimidad ante todo.

Pensar en una Democracia en términos liberales – elecciones libres y competidas, equilibrio de poderes, rendición de cuentas -, era, además de una ilusión, un rechazo a lo propio, por lo que se vivía de una Democracia muy a la mexicana, así la idea de la comparación fue, durante décadas, impensable. El arreglo político de la posrevolución quedaba identificado con la nación. Cuestionarlo era cometer traición. De ahí que el sistema Mexicano no tuviera modelos ni parientes: era un género que nace y se agota en sí mismo. El sentimiento nacionalista era de este modo, uno de los resguardos sólidos del régimen.

El nacionalismo ha sido la energía política más poderosa del siglo que muere, así se puede decir que el sentimiento nacional, como la religión, nos liga con algo que trasciende. Como decía Isaiah Berlin recordando al filósofo alemán Herder, el ser humano necesita aliento, cobijo, seguridad, libertad. Pero necesita algo más: pertenecer a un grupo, sentirse en casa con sus semejantes. El hambre de comunidad es el subsuelo de la nación.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

La Nación podemos decir que es un plebiscito de todos los días, la Nación es una familia espiritual que se alimenta de la memoria. El recuerdo más intenso, la fibra más densa de la nacionalidad era el dolor. Una Nación se constituye sobre el “haber sufrido juntos”. El sufrimiento común teje la nacionalidad de ahí que lleguemos al florecimiento y la explotación del nacionalismo mexicano.

El nacionalismo que vivíamos los mexicanos alimentaba un modelo económico cerrado que defendía a los productores mexicanos del enemigo extranjero. Si en términos políticos el nacionalismo sirvió de apoyo a un régimen autoritario y en términos económicos solapó un sistema poco competitivo, en el ámbito cultural fomentó la impostura y la mediocridad.

Por lo anterior se desprende que el nacionalismo apuntaló el autoritarismo mexicano, si el régimen era emanación directa de la historia, si capturaba en su interior el palpito profundo de la sociedad mexicana, no había posibilidades de un sistema político alternativo. La firmeza del pasado, no el capricho de las urnas o la inconstancia de los congresos, nutría su legitimidad, así pues, la defensa de la Nación ha justificado en primer lugar la monopolización del poder, ha sustentado el rechazo al pluralismo, que ha sido visto como fragmentación, y desde esta perspectiva ha sido un obstáculo para la transformación de la ficción democrática en realidad.

Así pues, el autoritarismo adquiría un perfil propio: no era un totalitarismo deslavado ni una Democracia en formación, era un sistema político con fisonomía

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

propia; así se podía observar el arreglo entre partidos, las relaciones entre poderes, la centralización política, el mecanismo de representación de intereses, la pleitesía de los medios, ubican al antiguo régimen mexicano dentro de la familia de los sistemas autoritarios.

Según Linz, el autoritarismo es un "sistema político con pluralismo limitado y no responsable, sin una ideología oficial elaborada pero con mentalidades específicas, sin movilización extensiva o intensiva, excepto en ciertos periodos de su desarrollo y en la que un líder u ocasionalmente, un pequeño grupo ejerce dentro de límites formales poco definidos pero, de hecho, bastante predecibles.

Con la fundación del Partido nacional revolucionario nació un régimen. Al establecer el espacio conciliador de las revoluciones y los caudillos, Plutarco Elías instituyó el núcleo de un sistema, el espacio consensual mas no democrático que marcaría el resto del siglo, por lo que se consideraba que el Partido Revolucionario Institucional era síntesis política del todo, por lo que con el análisis de la historia de México podemos señalar que el Partido Nacional Revolucionario no sólo creó un partido: inauguró un sistema político.

El Partido Nacional Revolucionario ( posteriormente Partido Revolucionario Institucional ) servía como artefacto simbólico: una pieza clave para la identificación del régimen con la nación y la revolución, que revela su entraña verdadera, así también el partido era un poderoso adhesivo de lealtades, inicialmente por medio de los caudillos, luego a través de las corporaciones, el

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

organismo de la revolución estaba marcando por una decidida vocación absorbente: incorporar siempre y así el partido logró la cimentación del sistema con una función simbólica, integradora y reproductiva.

El Partido Nacional Revolucionario se dijo propietario de la revolución, se trataba de un partido independentista y de causas liberales, convirtiéndose en un auténtico partido nacional, sus colores eran los colores de México, la expropiación de la simbología nacional mostraba el vicio de origen del partido oficial: la confusión entre la parte y el todo; la identificación del partido con el gobierno y, al fin de cuentas, con la patria.

Ahora hablaremos de la función pacificadora que tuvo en su momento el partido oficial. Nacido entre los coletazos de la guerra civil, el partido gubernamental enalteció la unidad como valor supremo. Disciplina: la rígida virtud del prisma. El Partido Nacional Revolucionario fue ideado como antídoto de violencia, un artefacto para terminar con la guerra civil. El partido oficial tenía como función principal evitar que las diferencias explotaran a balazos. Así la creación de Calles sacó a México del círculo feroz de la anarquía y el militarismo. La clave estuvo en su diseño de embudo, su política de puertas abiertas. El organismo político de la revolución mexicana fue fundado como un partido de partidos, una gran coalición de caudillos regionales, una imponente alianza nacional.

El Partido Revolucionario Institucional funcionaba como portentosa maquinaria de legitimación electoral, fue creado de arriba hacia abajo sin la intención de disputar

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

el poder, sino con el propósito de conservarlo, ahora es importante señalar que no era un partido único, bajo su sombra habría espacios legales para la formación de otros partidos, así se desprende lo siguiente al existir un partido oficial la alternancia es impensable porque la competencia es una pantomima.

Desde la fundación del partido oficial, la legalidad abrió espacios para la existencia y la representación de las oposiciones, añadiendo que era una legalidad democráticamente deficiente.

Así se puede decir que las riendas del partido oficial siempre estuvieron en otro lado, primero en la casa del caudillo y luego en la oficina presidencial.

El Partido Revolucionario Institucional fue colaborador fundamental del régimen, y fue víctima del propio régimen, ya que llevó al partido al subdesarrollo institucional.

La constitución del antiguo régimen fue el largo y complejo proceso de afirmación Presidencial. En buena medida, esa ruta consistió en mantener fuera del juego al resto de los agentes de la sociedad política. De ahí la subordinación del legislativo, la irrelevancia del judicial, la dependencia de la política local a los dictados del centro, e incluso el bloqueo al Partido Revolucionario Institucional como partido político. El partido hegemónico resulta una organización bloqueada por el régimen que ayudó a construir. Tras la fachada de un partido omnipotente se hallaba una institución dependiente, sin ideas, privada de dirigentes propios y de reglas claras para procesar su vida interior.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Así el presidencialismo bloqueó a su partido oficial como centro de poder, lo esterilizó como cultivo de liderazgos regionales o nacionales y lo borró como espacio de debate ideológico. Si es cierto que el Partido Revolucionario Institucional fue durante décadas un partido mimado, también es cierto que ese privilegio lo atrofió.

Así podemos decir que el partido oficial en México no fue el defensor de un dogma sino una plaza de transacciones políticas, así se puede decir que durante mucho tiempo el partido bailaba al son del Presidente.

El Partido Acción Nacional, una reacción a las políticas del cardenismo, se convirtió en la fuerza partidista más sólida en el escenario, asumía pues este partido la función de oposición leal, una minoría que cuestiona al gobierno pero no desafía al régimen, contribuyendo con ello a la legitimación del sistema, así pues el Partido de Acción Nacional se ubica en el ala derecha del espectro político. Partido de coro y estudiantina, era una organización que atraía a los grandes inconformes del momento: clases medias, católicos, universitarios, profesionales, pequeños empresarios, abogados entre otros; así mientras el sistema postergaba indefinidamente el acceso a la democracia, Acción Nacional no tenía prisa para tomar las riendas del gobierno. Así más que una lucha por el poder, una cruzada, un apostolado, se consideraba como un instrumento para la regeneración de México.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

De lo anterior es que podemos considerar que el partido ubicado a la derecha del escenario nacional sea la organización más madura en términos institucionales. Un partido que ha logrado hacer rutinaria la práctica de la deliberación interna, una institución que sigue cotidianamente el camino de sus propias normas y que entiende que las ventajas de la democracia son sus instituciones.

Así como anteriormente hablamos de un partido oficial y uno de derecha podemos decir que en nuestro país florecieron muchos partidos de izquierda y podemos señalar que esta corriente partidista va ligada y aprisionada por el vacío del marxismo y para ellos lo importante era llegar al poder y sin importar las formas de su ejercicio, así el Partido comunista mexicano era históricamente inexistente, jalado por los imanes opuestos del escritorio burocrático y el movimiento social, el aula universitaria y la célula guerrillera, la izquierda parecía condenada a la pulverización y la marginalidad.

En este régimen en el que las elecciones se celebran rutinariamente sin engendrar la democrática atmósfera de lo incierto, la representación democrática se desnaturalizó. Las Asambleas Legislativas no eran expresión deliberativa de la pluralidad. Como consecuencia fue secuestrada por una sola fuerza, el partido oficial, así podemos decir, que en la época dorada del Sistema Político Mexicano, el Partido Revolucionario Institucional estuvo muy cerca de ser partido único. De 1946 al 1961, el partido oficial obtuvo en cada una de las legislaturas más del 90% de los asientos de la asamblea. Las reglas electorales, por cierto, lo sobrerrepresentaban considerablemente.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Se observaba que la Representación Popular estaba viciada, además, por un dispositivo Constitucional que pervertía el vínculo entre elector y legislador. Así con la reforma que se llevo a cabo en el año de 1933, que prohibió la reelección de los legisladores, lo anterior jugo una función primordial dentro de la gran maquinaria, en virtud de que un régimen que anuló la competencia electoral, la no reelección legislativa garantizó un flujo político continuo. Ciertamente, la reelección dentro del autoritarismo significa la momificación de la clase política del país. La no reelección de los congresistas estableció, en ese sentido, un dispositivo oxigenante para el régimen; este mecanismo decapitó al congreso mexicano, aniquilando el profesionalismo de la legislatura, al condenar al poder legislativo a una decadencia crónica, al segar el vínculo entre elector y legislador, la representación nacional quedó institucionalmente subordinada.

El Congreso de la Unión se caracterizó por su docilidad, irrelevancia y desprestigio. El sistema de lealtades políticas quedó perversamente trastocado. El legislador, antes que rendir cuenta a sus electores, debía fidelidad al ejecutivo, el gran repartidor de premios y castigos; por lo que la no reelección legislativa cercenó el voto, estimuló la sumisión del legislativo y finalmente condenó al Órgano representativo a un amateurismo permanente, así pues el Presidente de la república estaba convertido en el punto donde convergen todos los hilos del país, por lo que la política estaba basada en la amistad y en el compadrazgo, así pues el congreso no cumplía con una de sus misiones importantes que es nutrir la legitimidad a través de la competencia electoral y el juego Parlamentario.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

De esta manera el Presidente de la República en el cual se encuentra depositado el Poder Ejecutivo en México y al ser los Diputados o Senadores del Congreso de la Unión del partido oficial, existía mayoría absoluta de los Legisladores del partido del presidente, por tanto los mecanismos de control y coordinación consagrados en la Carta Magna no eran aplicados, así las Reformas o Adiciones a la Constitución o Iniciativas presentadas por el titular del Ejecutivo no tenía ninguna traba y automáticamente se aprobaba, agregando que las Legislaturas de los Estados, tenía mayoría el partido oficial; los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el Presidente de la República los nombra y los ratifica el Senado, y al ser la mayoría absoluta Senadores del partido oficial, las propuestas del presidente no tenían objeción alguna.

Podemos manifestar que el simulacro de legalidad en el que México ha vivido durante décadas es la nota definitiva de su naturaleza no democrática: un orden político incapaz de acatar su propia legalidad. El autoritarismo se caracteriza por una legalidad truncada.

Nuestra constitución busca e impide el dominio despótico en virtud de que prevé la división de poderes, descentralización política, dispositivos de rigidez constitucional, garantías individuales, estos mecanismos pueden encenderse solamente cuando funciona verdaderamente el pluralismo electoral, al haber una pobreza de la competencia electoral, la existencia de una representación monocolor en el congreso, la falta de alternancia política convirtieron a la

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

constitución en un documento casi inerte frente a la energía avasalladora del autoritarismo. Si la ley fundamental es, ante todo, un mecanismo de control político, podríamos decir que éste ha estado en reposo.

Si el partido oficial deja de reconocer al presidente como su líder natural o si ese partido pierde el control de las instituciones representativas, los rasgos absolutistas del presidencialismo se esfuman.

Es hasta el sexenio de Lázaro Cárdenas cuando el partido oficial controla todos los espacios de la representación y el Presidente es el líder incuestionable de ese partido; Es aquí que observamos el florecimiento del hiperpresidencialismo. En el gobierno una sola fuerza política debe sobresalir, la del Presidente de la República, que debe ser el único representante de los sentimientos democráticos del pueblo, de ésta manera se concluye que el ejecutivo no podía tener sombra alguna, el presidencialismo es el principio generador del régimen político, todo gira a su alrededor, todo proviene de su centro

Podemos decir que hablar del presidencialismo en México y del poder que detentaba el ejecutivo era casi omnipotente y de ésta forma el presidente era el Jefe del Estado, de la Ciudad-Estado y de los 31 Estados; del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial; de las guardias presidenciales, del ejército, la fuerza aérea, la marina y los cuerpos de policía, del partido oficial, los altoparlantes, la televisión; de las vías y los medios de comunicación y transporte; de la moneda, el

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

presupuesto, los créditos, los salarios y los precios; de las tierras, las aguas, los cielos y el subsuelo; del petróleo, la electricidad, la siderurgia, la química; del comercio interior y exterior; de la agricultura y la educación, de la salud y de la pesca, del café y el azúcar; de un conglomerado empresarial como pocos en el mundo, por su tamaño, diversidad y control dentro del territorio nacional, de los mercados, la competencia, el personal, la clientela, los proveedores, las fuentes de financiamiento y hasta los accionistas, supuestamente dueños de todo; la magia presidencial descansaba, pues, en el mito y su eficacia: símbolo y obra.

Así el presidencialismo mexicano fue justamente un eficaz esterilizador de liderazgos, como principio de gobierno la corrupción, y se llegó a considerar que México era el país destinado a fundar una ciencia de un sin número de corruptelas.

Con base a lo anterior, consideramos que el tiempo de la verdadera Democracia es hoy y no debemos los mexicanos postergarla por mas sexenios y podemos decir que el antiguo régimen fue una gran confederación de ficciones. El perfil del sistema se trazó con sus simulaciones: el mito de la revolución coherentemente que desemboca en un partido, la comedia de votos que no eligen, la simulación de legalidad, el congreso virtual y la presidencia sin sombra. Por eso el desmoronamiento del régimen fue ocasionado por la progresiva descomposición de sus disfraces.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Finalmente es importante señalar que la política es de tiempos y circunstancias; por lo anterior y de acuerdo a la nueva Conformación del Congreso de la Unión, se vislumbra que ningún Partido Político representado en esa instancia Legislativa tiene la mayoría absoluta, y de lo anterior podemos afirmar que la consolidación de los Órganos Legislativos se vera fortalecida al obligar a las diversas tendencias ideológicas a concensar los acuerdos para hacer realidad las leyes y decretos que se emitan en el seno del Poder Legislativo, de esta manera y tomando en cuenta que la tendencia ideológica del Poder Ejecutivo no es acorde con las diferentes corrientes de pensamiento partidista representado en el Congreso de la Unión, se espera que se lleven a cabo en forma efectiva los mecanismos de control y coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

### **3.4.- LA IMPORTANCIA DEL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO**

Un sistema político verdaderamente democrático se sustenta en una arquitectura constitucional que permite a cada uno de los órganos de gobierno, ejercer plenamente las funciones y atribuciones que el pueblo, en su ejercicio soberano, le ha dado a través de su Constitución.

De esta manera, la soberanía popular se ejercerá por medio de un sistema de gobierno en el que cada poder constituido colabore con los otros en la consecución de los fines del Estado, deseo que siempre ha sido reflejado en nuestras constituciones federales.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Estamos convencidos de que la época del presidencialismo omnipotente ha quedado atrás y se han abierto los espacios políticos a los diferentes grupos de poder, la pluralidad se ha convertido en una constante de la actuación política y esto hace necesario el dialogo y la negociación para generar consensos que permiten el desenvolvimiento económico, político y social de México, hasta llegar a la llamada Reforma del Estado.

Sin lugar a dudas, uno de los principales temas entre los muchos que habrá de ser aprobados en el proceso de Reforma del Estado que se ha iniciado en México, es el relativo a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sin embargo, para alcanzar un mayor equilibrio entre ambos poderes, es necesario fortalecer al segundo como un medio para mejorar la toma de decisiones.

La transformación del Poder Legislativo es una prioridad y se debe de conseguir a través de una reforma integral de la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo con el fin de fortalecer su posición, darle funcionalidad y robustecer sus funciones de supervisión y control del Ejecutivo.

Nuestro Poder Legislativo se ha ido transformando y ha sido consistente de la necesidad de fortalecer por lo que se vio obligado a revisar sus ordenamientos jurídicos llegando a la conclusión de transformarlos, prueba de esto fue que en el mes de Septiembre de Mil Novecientos Noventa y Nueve, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión que a continuación será analizada.

# **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

## **CAPÍTULO IV. NUEVA ESTRUCTURA DEL PODER LEGISLATIVO**

### **4.1.- EQUILIBRIO DE PODERES EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN**

El primer presidente electo de oposición, Vicente Fox Quesada, trabajará con un Congreso de la Unión singular, que se prevé ahora si operará como un contrapeso en las decisiones que tome el gobierno federal relacionadas con diversos temas de la vida económica, política y social del país.

Sin una mayoría absoluta de ningún partido en ambas Cámaras, se espera dejar atrás esquemas de mayoritismo para dar paso a los consensos y a la conformación de alianzas entre los partidos políticos acerca del rumbo que deberá seguir el país.

Si bien el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tendrá un peso numérico importante en la Cámara baja, ya que, de los 500 diputados, ocupará 209 curules: 131 de mayoría relativa y 78 plurinominales, su fuerza no será suficiente para aprobar por sí sólo las iniciativas que proponga o las que envíe el ejecutivo federal.

Una situación similar presenta el Partido de Acción Nacional (PAN), con 208 diputados, de los cuales 136 son mayoría relativa y 72 de representación

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

proporcional, por lo que forzosamente tendrá que hacer alianzas con otros partidos.

Con 51 legisladores, 25 de mayoría relativa, es decir, electos y 26 plurinominales, el Partido de la Revolución Democrática se colocará en la tercera fuerza política y sus votos pueden ser determinantes en el rumbo de las iniciativas que se presenten.

Se espera que el Partido de la Revolución Democrática pueda contar con el respaldo de los grupos con los que formó una alianza para las elecciones presidenciales: Partido del Trabajo (PT), Convergencia Democrática (CD), Sociedad Nacionalista (PSN) y Alianza Social (PAS), que obtuvieron ocho diputaciones plurinominales, pero ahora se deben conformar como partido.

También en la nueva realidad política de México, los cabildos con el Ejecutivo federal y entre los grupos parlamentarios que integran la Cámara de Diputados serán fundamentales y constituirán un eje central para sacar adelante los cambios que se pretendan en el país.

Es larga y complicada la agenda legislativa que se deberá debatir y en la que en principio está la discusión y aprobación del presupuesto público y del programa económico del primer año de un gobierno de oposición en la historia moderna del país.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

En temas de las finanzas públicas, hay la coincidencia de las tres principales fuerzas de realizar una reforma fiscal integral, aunque con posturas encontradas en diversos matices.

Mientras que en otros aspectos, como el de la privatización del sector eléctrico, podría sacarse adelante con la suma de los votos del Partido Acción Nacional y del Partido Revolucionario Institucional, que cubren sobradamente las dos terceras partes que se requieren para su aprobación.

En el caso del Partido Acción Nacional, sus legisladores han atajado que no habrá una relación de sometimiento.

### **4.2.- LA NUEVA ESTRUCTURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

La Ley Orgánica del Congreso General, publicada el 3 de Septiembre de 1999, en el Diario Oficial de la Federación

Donde se contemplan modificaciones que regulan las actividades del pleno y de los órganos y servicios de carácter técnico y administrativo que son indispensables para el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

Se sustituye a la Comisión Instaladora en la conducción de la sesión constitutiva y se introduce a nuestro sistema jurídico una institución parlamentaria, la Mesa de Decanos formada por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, todos

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Diputados electos designados con base en criterios distintos a la filiación partidaria.

La Mesa de Decanos cumple esencialmente una función de servicio al Pleno, por ello, sus integrantes se seleccionarán en función de la antigüedad como legislador y, en caso de empate, por el número de veces que se haya sido miembro del Poder Legislativo y, en última instancia, por la edad, procurando reflejar la pluralidad de la conformación de la Cámara. En esta sesión, tanto el presidente de la Mesa de Decanos como los integrantes de la Cámara rendirán su protesta y se procederá a la elección de la Mesa Directiva (artículo 15 LOCG).

Una vez tomada la protesta constitucional a los diputados electos presentes se procederá a la elección de la Mesa Directiva de la Cámara.

La Mesa Directiva es el órgano que garantiza el imperio de la Constitución y de la ley. En su funcionamiento se establecen mecanismos para consolidar los principios de certidumbre, imparcialidad y objetividad en la conducción de las labores del Pleno, impulsando una duración mayor en el desempeño de sus tareas con el fin de garantizar una conducción parlamentaria por encima de los intereses partidistas.

Los integrantes de la Mesa Directiva se eligen por mayoría calificada de dos terceras partes de los votos presentes en el Pleno a partir de una lista propuesta por los Grupos Parlamentarios, durarán un año en sus funciones y podrán ser

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

reelectos. El mismo requisito de mayoría se necesita para su remoción. Este sistema fomenta la formación de consensos pues evita que un sólo Grupo Parlamentario los elija, a pesar de que cuente con mayoría absoluta en el Pleno.

La Mesa Directiva se integra por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios que no podrán ser los coordinadores de los Grupos Parlamentarios. Como órgano colegiado adopta sus decisiones por consenso, en el caso de no alcanzarse éste, las decisiones se tomarán con la aprobación de la mayoría absoluta de sus integrantes que, en el caso de empate, el presidente de la Mesa resuelva con voto de calidad.

Otro aspecto que es importante señalar es que se supera una laguna referente a la representación jurídica de la Cámara, que en adelante queda a cargo del presidente de la Mesa Directiva, que también es el presidente de la Cámara y el encargado de garantizar el Feron Constitucional de los Diputados y velar por la inviolabilidad del recinto legislativo ( art. 22 LOCG ), de conducir las relaciones institucionales de la Cámara y la representación protocolaria en el ámbito de la diplomacia parlamentaria.

El Presidente de la Mesa Directiva declarará constituida la Cámara de Diputados, citará para la sesión del Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones. Los grupos Parlamentarios formularán la lista para la elección de los integrantes de la misma (art. 17 LOCG).

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

La Mesa Directiva conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno (art. 20 LOCG).

En su artículo 70, la Constitución establece que la Ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los Diputados, según su filiación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Esas agrupaciones se denominan Grupos Parlamentarios.

El decreto enriquece la legislación vigente definiendo las funciones fundamentales de los Grupos Parlamentarios a efecto de fortalecer su cohesión y el cumplimiento de su objetivo de presentación de ideologías y visiones políticas diferenciadas al interior de la Cámara.

Los Grupos Parlamentarios sólo podrán integrarse si el partido político al cual pertenecen cuentan por lo menos con cinco diputados en la Legislatura y solo podrá haber uno por cada partido político (artículo 26 LOCG) recibirán una subvención mensual que se distribuyen en dos franjas, una de carácter general y fijo y otra variable en función del número de diputados que lo conformen. Los Diputados que no sean parte de un Grupo Parlamentario recibirán el trato de Diputados sin partido, se les guardarán las mismas consideraciones que a todos los legisladores y se les apoyará en lo individual conforme a las posibilidades de la Cámara.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Cada Grupo Parlamentario designa un coordinador, que expresa la voluntad del grupo, promueve los entendimientos necesarios para la integración de la Mesa Directiva y participa con voz y voto en la junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos Legislativos (artículo 27 LOCG).

Dos instituciones novedosas que incluye el decreto son la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección Programación de los Trabajos Legislativos.

El órgano de dirección política de la Cámara, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política ha sido rebasado por la pluralidad de su conformación, por ello se sustituye con una institución capaz de hacer frente a esa nueva realidad, la Junta de Coordinación Política. Se trata de un órgano colegiado integrado por los coordinadores a cada Grupo Parlamentario en el cual se impulsarán entendimiento y convergencias políticas que permiten el mejor y más eficaz funcionamiento de la Cámara.

Si algún Grupo Parlamentario cuenta con la mayoría absoluta de la Cámara, su Coordinador presidirá la Junta por el término de la Legislatura. En caso de no producirse este supuesto, la presidencia de este órgano tendrá una duración anual y será ocupada sucesivamente por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios en orden decreciente del número de Diputados que los integren.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

El incremento y la complejidad de las tareas a cargo de la Cámara de Diputados han generado la necesidad de contar con mecanismos que promuevan la eficacia en el desahogo de sus funciones. Para lograr lo anterior se ha creado la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que se integra por el Presidente de la Mesa Directiva, quien la preside, y los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios.

La Conferencia está encargada de establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración de la propuesta de las órdenes del día de cada sesión, así como las modalidades que regirán los debates, discusiones y deliberaciones. También propone al Pleno para su aprobación los nombramientos de Secretario General y de Controlador de la Cámara.

La Conferencia toma sus resoluciones por consenso y, en caso de no alcanzar éste, se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los coordinadores de los Grupos Parlamentarios; su presidente sólo votará en caso de empate.

Para mejorar la organización y funcionamiento de la Cámara se plantea una estructura de Comisiones mejor definida y sistematizada. Las Comisiones son órganos que elaboran dictámenes, informes y resoluciones para hacer posible que la Cámara desarrolle las funciones que le señala la Constitución. Con el decreto, el número de Comisiones ordinarias, esto es, las que funcionan de Legislatura a

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Legislatura, se reduce a 27 y de las cuales 23 tendrán competencias que derivan de su denominación y que corresponden en lo general con las atribuciones otorgadas a las dependencias de la Administración Pública Federal.

La Junta de Coordinación Política cuidará de respetar la proporcionalidad entre la distribución de escaños en el Pleno y la integración de las Comisiones, que se formarán hasta con 30 Diputados que durará por el término de la Legislatura y en ningún caso podrán pertenecer a más de dos de ellas. Los integrantes de la Mesa Directiva no podrán formar parte de las Comisiones, las cuales, a su vez, pueden establecer subcomisiones o grupos de trabajo.

El artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la facultad de las Cámara para integrar Comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados de la administración pública federal y de las empresas de participación estatal mayoritaria. A partir de esta premisa, en el decreto se reconoce su existencia, su carácter transitorio y su especificación de un procedimiento para su extinción. También en este caso se respetará el principio de proporcionalidad respecto del Pleno.

En relación con los Comités, estos se definen como órganos para auxiliar en actividades de la Cámara cuyas tareas sean de naturaleza distinta a las de las Comisiones. Si bien por el momento sólo se ha conformado el Comité de Información, Gestoría y Quejas, en el decreto se establece la posibilidad de constituir otros por acuerdo del Pleno. Otro órgano que se contemplan son los

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

llamados Grupo de Amistad, para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de otros países.

Un aspecto novedoso es la organización técnica y administrativa de la Cámara que está inspirada por el principio de profesionalización. En el decreto se propone la creación de una Secretaría General de la Cámara que tiene bajo su mando a dos Secretarías, la Secretaría de Servicios Parlamentarios, encargada de agrupar y dar unidad de acción a los servicios de asistencia técnica, y la de Servicios administrativos y Financieros, encargada de administrar los recursos humanos y materiales de la Cámara; ambas Secretarías estarán conformadas por personal de carrera. El Secretario General será nombrado por dos terceras partes del Pleno de la Cámara y ejercerá su cargo por el término de una Legislatura, pudiendo ser reelecto.

La Cámara tendrá su propia Contraloría Interna, una Coordinación de Comunicación Social y una Unidad de Capacitación y Formación Permanente, la cual tendrá a su cargo la tarea de fortalecer el profesionalismo del personal de la Cámara, tanto de los candidatos a ingresar como de los funcionarios de carrera.

### **Los Comités**

Son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara y se constituyen por disposiciones del Pleno, para la realización de tareas diferentes a las de las Comisiones. Tendrán la duración que señala el acuerdo de su creación. Para la orientación informativa, así como para conocimiento y atención de las peticiones

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos, se forma el Comité de Información, gestoría y Quejas. (Art. 46 LOCG)

### **De la Organización Técnica y Administrativa**

Secretaría General de la Cámara; para la coordinación y ejecución de las tareas que permiten el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras, la Cámara cuenta con una Secretaría General. Su titular será nombrado por el Pleno con el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, a propuesta de la Conferencia para la dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el término de cada Legislatura, pudiendo ser reelecto.

Le corresponde, entre otras funciones, preparar los elementos necesarios para celebrar la Sesión Constitutiva de la Cámara, fungir como Secretario de la Conferencia y vigilar que se cumplan las políticas, lineamientos y acuerdo de la misma, dirigir y supervisar a las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, (Art. 47 y 48 LOCG)

Secretaría de Servicios Parlamentarios; La secretaría de Servicios Parlamentarios se integra con funcionarios de carrera y tiene a su cargo los siguientes servicios: de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva, Servicios de Sesión de Pleno, Servicios de las Comisiones, Servicios del Diario de Debates, Servicios del Archivo y Servicios de la Biblioteca. Para cada uno de los Servicios señalados

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

se constituye una Dirección, conforme a lo que se disponga en el Estatuto. Estarán también a su cargo los Centros de Estudios de las Finanzas Pública, de Estudios de Derechos y de Estudios Sociales. (Art. 49 LOCG)

Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros; También se integra con funcionarios de carrera y tiene a su cargo los siguientes servicios: de Recursos Materiales, Generales y de Informativa, Jurídicos, de Seguridad y Médicos y de Atención a Diputados. Por cada uno de estos servicios se constituye una Dirección (art. 51 LOCG)

### **Órganos Técnicos de la Cámara**

Contraloría Interna; El control Interno se nombra a propuesta de la Conferencia, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el pleno. Tiene a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, auditorias y aplicar sanciones, en caso de responsabilidad a los servidores públicos de la Cámara. (Art. 53 LOCG)

Coordinación de Comunicación Social; La organización, funciones y la designación de su titular y del personal que la integre se rige por lo dispuesto en el Estatuto. Esta Coordinación depende del Presidente de la Mesa Directiva. Tiene a su cargo la difusión de las actividades de la Cámara, sirve de enlace con los medios de comunicación y es responsable del programa de publicaciones (Art. 54 LOCG)



## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

República pueda ser sometido a juicio político, aspecto que también ha sido propuesto por el Partido de la Revolución Democrática.

En materia económica, según su anteproyecto de agenda legislativa, sugiere que se retome la iniciativa presidencial, enviada hace año y medio para que se permita una mayor participación de capital privado en el sector energético, postura que es compartida por el Partido Acción Nacional, pero no por el Partido de la Revolución Democrática.

Sin embargo, en la aprobación de cualquiera de los temas, desde el ámbito político, económico y social, la nueva tónica será el diálogo y la integración de alianzas, toda vez que ninguno de los partidos por sí mismos cuenta con la fuerza numérica suficiente para sacar adelante alguna iniciativa.

Ninguna de las organizaciones políticas logró una mayoría absoluta, toda vez que de los 128 senadores que integran las LVIII y LIX legislaturas, 60 serán del Partido Revolucionario Institucional; 46 del Partido Acción Nacional; 16 del Partido de la Revolución Democrática; cinco del Verde Ecologista y uno del Partido del Trabajo, ello obligará a buscar los acuerdos necesarios en torno al proyecto de nación que se intentará construir.

Entre las facultades exclusivas del Senado están la de analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la república y el secretario de despacho correspondiente rinda al

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Congreso, además de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo de la Unión.

También debe ratificar los nombramientos del procurador general de la República, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes del ejército, armada y fuerza aérea nacionales en los términos que la ley disponga.

### **4.4.- ANÁLISIS POLÍTICO DE LA NUEVA ESTRUCTURA DEL PODER LEGISLATIVO**

Después de las Elecciones del 2 de Julio del 2000 la sociedad mexicana se pregunta con frecuencia si nuestro país inicio una era democrática y si ese concepto tan difuso germinó en el momento de quitarle el poder al partido que lo monopolizó por más de 70 años, en el poder ejecutivo y en lo que respecta a las Cámaras del Congreso de la Unión no existe un Partido Político con mayoría y por consecuencia se podrá con este nuevo Poder Legislativo mexicano alcanzar el contrapeso que debe tener este hacia el poder ejecutivo.

Si bien es cierto que el hecho representa un gran avance para transformar las estructuras del sistema político, el cual atraviesa por una grave crisis de credibilidad, también es verdad que los nuevos tiempos reclaman la igualdad jurídica y económica que, en si, son factores que van de la mano de las democracias modernas.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Al establecerse esta premisa, es necesario separar la noción procesal de democracia, predominante en la teoría política occidental, y la realidad democrática dentro de los diferentes regímenes políticos. De esta forma, el término puede ser definido con un atributo calificante que determinará el grado de complejidad, pero a la vez de plenitud en estos sistemas de gobierno.

Así, las democracias "formales" y "sustanciales" son los ejes en donde gravitan los distintos sistemas que reflejan la esencia misma de este concepto. Por un lado, la democracia formal se caracteriza por los llamados "universales de procedimiento", con el empleo de los cuales se pueden tomar decisiones de diferente contenido (identificándose a plenitud con los regímenes liberales).

Del otro lado, la Democracia sustancial se refiere a ciertos contenidos inspirados en ideales tradicionales del pensamiento Democrático, predominantemente al igualitarismo; en ese sentido, si aplicamos la vieja fórmula que concibe a la democracia como "Gobierno del pueblo para el para el pueblo", la primera es un gobierno del pueblo, siendo la segunda un gobierno para el pueblo.

Esta situación obliga al ciudadano a replantearse los términos que deberán permear bajo un régimen que utiliza las banderas democráticas y que establece las reglas para avanzar en sus proyectos de gobierno, los cuales pueden estar sujetos a intereses particulares o encaminados a alcanzar el bien común.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

No basta que un régimen se declare democrático y dé visos de tal vocación sólo mediante métodos procesales. Las democracias bisoñas, específicamente las latinoamericanas, han caído en esta contradicción que las coloca como sistemas emanados de la decisión popular, pero también inmersa en “mecanismos formales” que han favorecido a una minoría restringida detentadora del poder económico y, por lo tanto, no traducibles en Gobiernos para el pueblo, aun siendo Gobiernos del pueblo.

Desde este enfoque, el politólogo italiano Giovanni Sartori sostiene que “las sociedades modernas se refieren a la esencia democrática, aludiendo a una ciudadanía libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida, en la cual los gobernantes respondan a los gobernados. .

1.- Fortalecimiento de la democracia formal. Este escenario implicaría circunscribirse a dotar de mayor autonomía a las instituciones encargadas de organizar los procesos electorales y, así, crear las bases para la participación activa de la ciudadanía en el ámbito del procedimiento del sistema democrático.

Dentro de este marco, la cultura democrática en nuestro país alcanzará un grado superficial de comprensión que se vería reflejado en la credibilidad que le otorgue la sociedad a las instituciones electorales, y, también, en el nivel de participación durante los comicios, siendo el combate al abstencionismo uno de su principales logros.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Así, la orientación política de la ciudadanía estará sujeta sólo a la esfera privada, dejando de ser el protagonista –vital para una democracia moderna- de la esfera pública. En consecuencia, la población se vería aislada, vulnerable y, por lo tanto, disponible como un mero instrumento, para acceder al poder.

Si bien la competencia electoral derivará en el fortalecimiento de organizaciones políticas que enriquezcan el discurso democrático, la esencia de este concepto quedará dispersa en el vacío procesal y creará las condiciones para el continuismo del sistema presidencialista.

2.- Avance democrático sustancial. Una de las alternativas más valiosas en las sociedades que están experimentando una etapa de transición, es recuperar los valores y la esencia de la democracia. Estas disyuntivas implicarían variados escenarios en donde la ciudadanía se transforme en el principal protagonistas de estos cambios.

Para acceder a estas transformaciones sustanciales en un país como el nuestro, sería necesario reestructurar las esferas políticas en el marco de una profunda reforma de estado que, a su vez, construya las bases para la plena incursión de la sociedad en los asuntos públicos.

A partir de esto, la igualdad política y jurídica de la ciudadanía derivaría en una mayor cultura democrática que implique la participación de ésta en la toma de decisiones y en la forma de conducción de la política económica a seguir.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Asimismo el sometimiento de algunas decisiones importantes tendría que estar sujeto a las figuras del plebiscito y el referéndum.

Al otorgar estos instrumentos a una sociedad cada vez mas participativa en los asuntos de interés público, se conseguiría una reforma sustancial dentro del Estado de Derecho, generando con ello la rendición de cuentas de los gobernantes hacia los gobernados, así como el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial.

En suma, los valores democráticos se verían reflejados en las condiciones de vida de la población y en las forma de hacer política en las cúpulas gobernantes, todo esto con la vigilancia de la figura esencial de la democracia: el pueblo.

### **4.5.- POSIBILIDADES DE REELECCIÓN DE LEGISLADORES FEDERALES**

Al buscar la autonomía del poder legislativo un punto importante que plantear, es la posibilidad de que los legisladores federales se puedan reelegir para ocupar el cargo de Diputado o Senador, ya que ser legislador es verdaderamente una profesión, en virtud de las múltiples problemáticas que se ven involucrados los legisladores día con día.

Con el principio de división de poderes y al replantear las relaciones entre los mismos a fin de estar en posibilidades de operar en un sistema presidencial

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

democrático es necesario, asegurar el ejercicio responsable del gobierno y garantizar la gobernabilidad y eficacia de nuestro régimen jurídico y político.

Y para conseguir esto es necesario fortalecer las instituciones y los organismos políticos entre los que destacan el poder legislativo.

Para que exista un Poder Legislativo fuerte y capaz de resolver los problemas políticos para dar una solución es necesario asegurar:

- La capacidad de influencia de los diputados y senadores en la política nacional;
- Promover la responsabilidad de los legisladores y obligarlos a rendir cuentas a sus electores;
- Asegurar la calidad de los trabajos legislativos; dar plena vigencia al voto de conciencia;
- Dignificar la organización parlamentaria e incrementar su experiencia y conocimientos, creando legisladores de carrera que dependan más de los votantes que de las estructuras partidistas corporativas y gravosas;

Uno de los aspectos fundamentales de este proceso integral de transformación del Poder Legislativo consiste en el otorgamiento de facultades a sus miembros para que puedan reelegirse de manera inmediata, potestad de la que gozaron tradicionalmente desde 1824 y hasta 1934, año en que la misma fue restringida.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

En efecto, tanto en el siglo pasado, las Constituciones de 1824 y 1857, así como los planes y programas de gobierno propuestos por los precursores y los realizadores de la Revolución Mexicana – el de Francisco I. Madero, el del Partido Liberal de los Hermanos Flores Magón, el de la soledad de Bernardo Reyes y el de Ayala de Emiliano Zapata, como en este siglo, el texto original de la Constitución de 1917, limitaron la aplicación del principio de no reelección de forma exclusiva a los titulares del Poder Ejecutivo de los estados y de la federación. Sin que se hiciera mención a prohibición alguna para que los integrantes del Congreso pudieran reelegirse, pero fue hasta la creación del Partido Nacional Revolucionario, y en respuesta al postulado formulado durante el último informe de Gobierno del General Calles de orientar definitivamente la vida política del país por rumbos institucionales y superar el caudillismo, cuando en una asamblea de dicho partido y en beneficio del Ejecutivo, se planteó la necesidad de extender el principio de no reelección al Poder Legislativo.

Dicha propuesta fue sometida a la consideración de la Cámara de Diputados el 16 de noviembre de 1932 y aprobada a los pocos días tanto en lo general como en lo particular, por 101 y 115 votos respectivamente. El dictamen aprobado fue turnado al Senado, quien lo aprobó por unanimidad de 39 votos y lo remitió a las legislaturas de los Estados. El 20 de marzo de 1933, en sesión extraordinaria del Congreso, se efectuó el cómputo de votos de las mismas, declarándose aprobada la reforma y publicándose el 29 de abril en el Diario Oficial de la Federación en ese mismo año.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Pero en el mes de octubre de 1964, el líder del Partido Popular Socialista, Don Vicente Lombardo Toledano, presentó ante el Congreso una propuesta de reforma a este artículo que planteaba la reintroducción del principio de reelección absoluta e ilimitada respecto a los diputados federales tanto de mayoría como de partido, con la única condición de que así lo decidieran los partidos políticos que los propusieran y obtuvieran los votos suficientes.

No obstante y a pesar de que la iniciativa lombardista fue aprobada en la Cámara de Diputados conforme al dictamen de las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales por 162 votos a favor y 28 en contra; ésta fue rechazada por unanimidad de 47 votos en el Senado y devuelta a la primera, en donde se decidió, considerando el obstáculo insuperable que existía en el Senado para aprobar la iniciativa, archivar el proyecto y dejar constancia de las actuaciones en el Diario de Debates.

Ha pasado ya mucho tiempo desde este intento sin que se haya logrado modificar la disposición constitucional que establece el principio de reelección relativa para los legisladores mexicanos y a pesar de las grandes desventajas y el desequilibrio que su vigencia propicia en un esquema Presidencial Democrático como el nuestro.

En efecto, la aplicación del principio de no reelección inmediata a los miembros del Poder Legislativo constituye un serio obstáculo para la profesionalización de este órgano colegiado y la elevación de la calidad de las personas que llegan a las

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Cámaras, menosprecia la experiencia y los conocimientos adquiridos por quienes se han desempeñado alguna vez como legisladores; y entorpece el desarrollo de una carrera profesional en el Congreso con otras actividades políticas o trabajos en la administración pública.

Dificulta también la conformación de un espíritu de cuerpo y de una tradición parlamentaria, la especialización en el conocimiento de la dinámica interna y el ejercicio de una actividad permanente y experta.

Limita la eficacia, productividad y continuidad de los trabajos legislativos y evita consecuentemente, que el Legislativo se convierta en un cuerpo de verdadera fuerza frente al Ejecutivo, con un sentido y una intervención precisa y definida en la vida política del país.

Se ha convertido prácticamente en una limitación absoluta el derecho de los legisladores de reelegirse. De 1933 a 1944 sólo alrededor del 9% de los miembros del Partido Revolucionario Institucional y del 11% de los afiliados al Partido Acción Nacional se reeligieron una vez que hubieron superado la restricción constitucional.

El mantenimiento del principio de reelección dificulta también la generación de la destreza y fortaleza necesaria en los legisladores para transformarse en verdaderos interlocutores y controladores de las actividades del Poder Ejecutivo y les impide ganar un espacio político propio, así como acercarse y fortalecer sus

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

vínculos con los electores a los que responden; induciéndolos a apegarse más a los principios de la disciplina de su partido que a dar respuesta al mandato de sus electores y a sobreponer los intereses y voluntad de los primeros sobre los de segundos.

El de no reelección presidencial, por ser éste un poder unipersonal que como tal concentra toda la autoridad y fuerza en una sola persona y que, por lo mismo, puede presentarse a abusos y arbitrariedades. Es por ello que si bien, nos pronunciamos por suprimir su validez respecto de los diputados y senadores; retiramos a la par la necesidad de mantener su plena vigencia respecto del Ejecutivo.

No existir tradición jurídica, histórica ni internacional que nos obligue a mantener esta disposición. Los únicos antecedentes que podemos encontrar en el derecho interno son el artículo 110 de la Constitución de Cádiz de 1812 y el 51 de la Apatzingán de 1814; y en el ámbito internacional, el sistema unicamaral de Costa Rica. En efecto, de las más de cincuenta democracias que existen actualmente en los continentes americano y europeo sólo dos, México y aquel país, prohíben la reelección inmediata de sus legisladores.

El Constituyente de 1917 no consideró el principio de no reelección de los legisladores Federales como un elemento relevante de nuestra estructura constitucional, sino que al contrario, consideramos importante conservar la posibilidad de que dichos servidores públicos de elección popular pudieran

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

reelegirse en ocasiones sucesivas e inmediatas para sí darles la oportunidad de especializarse en sus trabajos. Y mucho menos se justifica ante los enormes avances que hemos obtenido en los últimos años en materia electoral para garantizar la transparencia y equidad, así como el ejercicio libre y respetuoso de los derechos políticos.

En un régimen presidencial democrática como el que vivimos, la reelección inmediata de los legisladores debe convertirse en la mecánica fundamental de la organización y funcionamiento interno del Poder Legislativo. Debe transformarse en la principal motivación de los legisladores y en el mejor medio de garantizar un ejercicio más eficiente, consciente y activo de la función legislativa.

Ello propicia una mayor profesionalización e independencia de los mismos miembros del Poder Legislativos, favorecería la mejor estructuración y organización de las cámaras; reforzaría la especialización parlamentaria; promovería importantes inventivos para que el legislador adquiriera un sentido de responsabilidad en la relación con sus representados; y propiciaría un incremento del Poder de las comisiones en sus funciones de control a la gestión cotidiana del Ejecutivo.

La facultad de reelección inmediata de los legisladores no es contraria al principio de renovación de los cuadros políticos y mucho menos implica un factor de desestabilización del país, ya que la misma no implica de ninguna forma que los 628 legisladores federales vayan a ser reelegidos, sino únicamente aquellos que

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

resulten ser más eficientes y aptos de acuerdo con el sentir popular o de los partidos que habrán de proponerlos.

No obstante, para evitar en el Congreso y garantizar un nivel mínimo de rotación que permita reflejar la dinámica social, propone limitar la reelección de los diputados, la reelección de los diputados a cuatro periodos consecutivos en total y al de senadores a dos, esto es 12 años para ambos casos, buscando además conciliar el interés de garantizar a un mismo tiempo el ingreso de nuevos legisladores que actualice las Cámaras e introduzca en ellas nuevas perspectivas y renovados ánimos, con el aprovechar la experiencia de quienes han cumplido adecuadamente su compromiso con los mexicanos.

Asimismo, para fortalecer la vinculación de estos representantes con sus representados se propone limitar la facultad de reelección únicamente a aquellos diputados que sean postulados para ser reelectos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

### **CONCLUSIONES.**

**PRIMERA.-** Consideramos que para que un país se pueda decir Democrático se requiere vivir en un Estado de Derecho, con Instituciones fuertes y sólidas que desempeñen un trabajo de calidad y aptas para resolver los problemas que se susciten, y para que ese Estado de Derecho pueda existir es necesario que exista una División de Poderes ( Ejecutivo, Legislativo y Judicial ), y en donde no exista la hegemonía de un poder sobre el otro.

Hemos de reconocer que durante mucho tiempo en nuestro país se ejerció un presidencialismo omnipotente, dejando a un lado su carácter de órgano representativo y de contra peso del poder Ejecutivo, pero en los últimos tiempos y con la apertura de espacios a otras corrientes e ideas políticas, así como el pluralismo dentro de la Cámara se esta dando paso a una transformación política y de estructura dentro del poder legislativo, y es por eso que consideramos necesario tener que dotar a este órgano de representación de los mecanismos suficientes para un desarrollo óptimo así como un fortalecimiento dentro de sus estructuras para poder cumplir con sus funciones propias otorgadas por nuestra constitución.

**SEGUNDA.-** Consideramos necesario desaparecer del texto constitucional el principio de Representación Proporcional, en virtud de que el pueblo es quien debe elegir a sus representantes, toda vez que si dicha formula en principio se

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

exigió, era para darle espacios a las personas que no estuvieran ligadas con el sistema para exponer sus ideas.

Pero con el debilitamiento de la hegemonía de un solo partido se ha dado y con la creación de nuevos partidos políticos que cada día son más representativos y con nuevas estructuras se ha dado paso a una mayor apertura de espacios a la oposición dentro de puestos de elección popular, por lo que consideramos conveniente abrogar el principio de representación proporcional.

**TERCERA.-** Consideramos necesario que los legisladores deben tener mayor experiencia en lo relativo a la práctica legislativa y esa experiencia que mucho obtienen dentro de una legislatura resulta invaluable que les permitiría desarrollar un mejor papel en sus tareas además de resultar necesaria para la continuidad de muchos proyectos y trabajos legislativos.

Con la posibilidad de la reelección al periodo inmediato de senadores y diputados, los mismos se verán obligados a desempeñar un mejor trabajo y tener más contacto con sus electores para alcanzar con un ideal muy acariciado que es el de la verdadera representación ya que deberán considerar que el electorado que los llevo a ocupar una curul, sería quien juzgaría su desempeño y finalmente estos serían quienes le otorgaría o negaría toda posibilidad de representarlos nuevamente.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Por lo anterior resulta necesario la reelección inmediata de Diputados y Senadores, asimismo se propone limitar dicha reelección a cuatro periodos consecutivos en total y al de senadores a dos, estos son 12 años para ambos casos, buscando además conciliar el interés de garantizar a un mismo tiempo el ingreso de nuevos legisladores que actualicen las Cámaras.

**CUARTA.-** Como es bien conocido solo la Cámara de Diputados tiene facultad para la aprobación del presupuesto de egresos y el Senado no interviene en la aprobación de una de las leyes más importantes de cada año, misma que determina incluso el contenido de otras leyes.

El presupuesto de egresos es formal y materialmente una ley y por lo tanto debería en principio pasar por el procedimiento legislativo ordinario para ser aprobado, es decir, el Senado debería intervenir en la aprobación del presupuesto de egresos.

Al suprimir la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados en esta materia, pasaría a manos del Congreso, esto permitiría al Senado participar con un espíritu Federalista en la distribución de los recursos federales, promover el análisis global de las finanzas públicas.

**QUINTA.-** Revisar los procedimientos, plazos y supuestos para la presentación y aprobación de los proyectos de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, señalándose el 15 de Septiembre de cada año como fecha límite para que el

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Presidente lo presente y hacer partícipes a las comisiones en el análisis de las partes del mismo relacionadas con su competencia.

Asimismo establecer un mecanismo alternativo para el caso de que el presupuesto no sea aprobado en el plazo constitucional como podría ser el mantenimiento del presupuesto del año anterior, con un incremento similar a la inflación, hasta que no se llegue a algún acuerdo.

**SEXTA.-** Con la nueva Ley Orgánica del Congreso, (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Septiembre de 1999), se busca promover:

La gobernabilidad, al adecuar sus reglas de operación a la nueva composición política de resoluciones internas en base a consensos, promover una mayor presencia del Legislativo en el desarrollo político de México y establecer reglas de equilibrio entre los poderes.

La democratización interna de la Cámara, al garantizar la participación e influencia de todos los grupos parlamentarios en la toma de decisiones.

La funcionalidad legislativa y la profesionalización de los órganos e instituciones camarales y, como consecuencia, la eficacia y productividad de los trabajos parlamentarios.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PÓDER LEGISLATIVO”**

La independencia del Legislativo frente al Ejecutivo y el fortalecimiento de sus facultades de supervisión y control sobre el mismo.

La legitimidad de la Cámara ante los ciudadanos y la comunicación con sus representados al reflejar el sentir de los mismos y promover respuestas a las necesidades de una sociedad cada vez más demandante y participativa.

**SÉPTIMA.-** Dentro de las reformas a la Ley Orgánica del Congreso se encuentra la del Servicio Civil de Carrera, se puede percibir la inquietud que existe entre los legisladores para buscar mecanismos para un mejor desempeño dentro de la cámara y un claro ejemplo de esto es el servicio civil de carrera; mismo que se observa dentro de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, en donde se busca la profesionalizar las labores legislativas de las Cámaras.

**OCTAVA.-** Extender el ámbito de actuación de las comisiones de investigación al administración pública central, revisar los porcentajes para solicitar la constitución de una comisión de esta naturaleza y establecer la obligación de que deban operar a través de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

**NOVENA.-** Aumentar de nueva cuenta la edad para ser Senador a 30 años, toda vez que siempre se ha visto al Senado como un grupo experimentado que tiene en sus manos una gran responsabilidad, es por eso que no consideramos sano el que se haya bajado la edad para ser Senador a solo 25 años.

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

La experiencia es un elemento valioso que se debe considerar en el trabajo legislativo, y si se desea que el Congreso de la Unión alcance la excelencia dentro de sus actividades y que también sea reconocido, es necesario que la edad para ser senador sea elevada de nueva cuenta a treinta años.

**DECIMA.-** Es necesario que creen un cuerpo de asesores permanente, que sean expertos en diversas materias y que auxilien a los legisladores a tomar las decisiones que les competen de manera más informada. La complejidad técnica de dichas materias, así como la dificultad de índole técnico-jurídico que plantea la labor legislativa, hace necesaria la conformación de un grupo de personas altamente especializadas, como órganos del servicio civil del Poder Legislativo, que apoyen a los legisladores en las tareas mencionadas.

Un grupo de asesores ayudaría a agilizar todos los trámites relativos al estudio y dictamen de las iniciativas de ley sometidas a la consideración del Congreso.

Asimismo, los asesores contribuirían de manera significativa a aumentar la capacidad de las Cámaras de elaborar sus propias iniciativas de ley, lo cual vendría a incrementar su propio margen de autonomía.

**DECIMA PRIMERA.-** También los suscritos proponemos la implementación de un Código de Ética, dirigido para los Legisladores (Diputados y Senadores) y así acabar con los desmanes, las conductas antisociales en que incurran nuestros representantes, así los legisladores se comporten tanto dentro del recinto

## **“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

legislativo como fuera del recinto de manera responsable, se buscaría de manera fundamental que no trafiquen con su cargo para obtener prebendas políticas, mercantiles, industriales, profesionales y hasta de un abuso del poder.

Con esto se lograría que los legisladores en sus actos públicos o privados deberán tener una sola actitud, de un buen comportamiento.

Aquel legislador que atente contra el Código de Ética deberán obtener un castigo ejemplar, así se dotaría de mayores facultades a las mesas directivas de las cámaras.

Esta propuesta de implementar un Código de Ética dirigido a nuestros legisladores serviría para combatir la irresponsabilidad de la gran mayoría de ellos, como cuando asisten sólo a pasar lista y se van, a ellos se debe castigar también.

**“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA  
AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

**BIBLIOGRAFIA.**

BAEZ, Martínez Roberto, *“Derecho Constitucional”*, México D.F., Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, 1979.

BERLIN, Valenzuela Francisco, *“Derecho Parlamentario”*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1993.

BURGOA, Orihuela Ignacio, *“Derecho Constitucional Mexicano”*, 11ª Edición, México D.F., Editorial Porrúa, 1997.

CALZADA, Padrón Feliciano, *“Derecho Constitucional”*, México D.F., Editorial Harla, 1990.

CARPISO, Jorge y Jorge MADRAZO, *“Derecho Constitucional”*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.

CARPISO, Jorge, *“La Constitución Mexicana de 1917”*, 9ª edición, México D.F., editorial Porrúa, 1995.

CARPISO, Jorge, *“Estudios Constitucionales”*, 3ª Edición, México D.F., Editorial Porrúa, 1991.

**“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA  
AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

COSÍO, Villegas, *“El Sistema Político Mexicano”*, Editorial Joaquín Mortiz, México D.F., 1982.

“El Poder Legislativo en la Actualidad”, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

FRAGA, Gabino, *“Derecho Administrativo”*, 26ª edición, México D.F., editorial Porrúa, 1987.

GARCIA, Maynez Eduardo, *“Introducción al Estudio del Derecho”*, 46° Edición, México D.F., Ed. Porrúa, 1994.

GARCIA, Álvarez Juan Pablo, *“México y las Cortes de Cádiz Derechos del Pueblo Mexicano”*, Ed. XLVI, México D.F., Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967.

GONZÁLEZ, Cosío Arturo, *“El Debate, en Derecho Legislativo mexicano”*, México D.F., Cámara de Diputados, 1973.

MOTO, Salazar Efrein, *“Elementos de Derecho”*, 29° edición, México D.F., editorial Porrúa, 1983.

OCHOA, Campos Moisés, *“Fuentes Históricas del Derecho Legislativo Mexicano”*, México D.F., Cámara de Diputados, 1973.

**“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

PINA, Vara Rafael, *“Diccionario de Derecho”*, 22ª edición, México D.F., editorial Porrúa, 1996.

PIZARRO, Suárez Nicolás, *“Reformas a la Constitución de 1857”*, 12º Edición, México D.F., Cámara de Diputados, 1997.

PORRUA, Pérez Francisco, *“Teoría del Estado”*, 28º edición, México D.F., editorial Porrúa, 1996.

RABASA, Emilio, *“Mexicano: ésta es tu Constitución”*, 11º edición, México D.F., editorial Miguel Ángel Porrúa, 1997.

SAYEG, Helú Jorge, *“El Poder Legislativo Mexicano”*, México D.F., Ed. Trillas, 1991.

TENA, Ramírez Felipe, *“Leyes Fundamentales de México”*, 19º Edición, México D.F., Editorial Porrúa, 1995.

TENA, Ramírez Felipe, *“Derecho Constitucional Mexicano”*, 28ª Edición, México D.F., Editorial Porrúa, 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 133ª Edición, México D.F., editorial Porrúa, 2000.

**“LOS NUEVOS ESCENARIOS POLÍTICOS Y LA POSIBILIDAD DE DAR UNA  
AUTÉNTICA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO”**

Medios Magnéticos:

Consultas en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx>

Diarios Oficiales de la Federación.